

Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável

**A Evolução da Política de Criação de Unidades de Conservação no
Estado do Amazonas no Período de 1995 a 2010**

Larissa Carolina Loureiro Villarroel

Orientador: Fabiano Toni

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF, abril/2012

Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável

A Evolução da Política de Criação de Unidades de Conservação no Estado do Amazonas no Período de 1995 a 2010

Larissa Carolina Loureiro Villarroel

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

Fabiano Toni, Doutor (CDS-UnB)

(Orientador)

José Augusto Leitão Drummond, Doutor (CDS-UnB)

(Examinador Interno)

Roberto Rocha Coelho Pires (IPEA)

(Examinador Externo)

Brasília-DF, 20 de abril de 2012.

Villarroel, Larissa Carolina Loureiro

A Evolução da Política de Criação de Unidades de Conservação no Estado do Amazonas no Período de 1995 a 2010

Brasília, 2012.

161.p. : il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

1. Unidades de Conservação. 2. Descentralização. 3.

Amazonas. I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva a si outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Larissa Carolina Loureiro Villarroel

Aos meus irmãos.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Vânia, à minha avó Vera e ao meu avô Delmar (*In Memoriam*), por me estimularem a perseguir meus objetivos.

Ao meu marido Flávio, eterno parceiro, por ter compreendido os meus momentos de ausência, compartilhado as alegrias e as dificuldades do processo de redação da dissertação e pelo apoio incondicional.

Aos meus irmãos Diogo (*In Memoriam*), Júnior e Ed, por iluminarem minha vida todos os dias.

Ao meu orientador professor Fabiano Toni, pelo incentivo, apoio e colaboração desde o início do Mestrado.

Aos meus amigos, por me acompanharem nessa caminhada.

Aos colegas do CDS, pelo companheirismo e agradável convivência.

Aos entrevistados, por terem doado um pouco de seu tempo e de seu conhecimento para auxiliar a pesquisa.

Aos comunitários da RDS do Rio Negro, pela hospitalidade e franqueza.

Às minhas chefias na SEDES/PR e no DEMC/MMA, pelo apoio e compreensão.

Filho da floresta, água e madeira,
voltei para ajudar na construção
da morada futura. Raça de âmagos,
um dia chegarão as proas claras
para os verdes livrar da servidão.

Amadeu Thiago de Mello

(Filho da floresta, água e madeira; 1981)

RESUMO

O processo de redemocratização do espaço político brasileiro pós 1988 conferiu maior visibilidade política aos governos estaduais no plano político, o que, por sua vez, trouxe novas inquietações sobre a maneira como as políticas públicas ambientais são decididas e implementadas nos diferentes estados da Federação brasileira, sobretudo devido às peculiaridades do sistema político de cada estado e do próprio sistema federativo. A hipótese adotada para esta pesquisa foi a de que a despeito da liberdade de ação conferida pela legislação brasileira aos entes estaduais no tocante à descentralização das políticas ambientais, os espaços de tomada de decisão sobre o desenho e a execução das políticas ambientais estaduais só são ocupados pelos estados na medida em que os governos identificam a possibilidade de retornos econômicos e políticos. A partir de uma análise da organização do processo de descentralização de políticas públicas no Brasil e da reconstrução histórica da política estadual do Amazonas, buscou-se identificar que elementos políticos e sociais levaram o governo do Amazonas a fazer a opção pela execução de uma política intensiva de criação de unidades de conservação em seu território a partir do início da década de 2000. Foi constatado que a presença de incentivos econômicos e sociais, atrelados à conformação de um novo ambiente político-institucional por meio da plataforma Zona Franca Verde, foram os elementos que levaram a intensificação da agenda de criação de unidades de conservação de uso sustentável no estado e que o desenvolvimento dessa agenda não foi traduzido em expansão do número de votos recebidos pelo Governador do Amazonas nas eleições de 2006.

Palavras-chave: Amazonas; Unidades de Conservação; Descentralização.

RESUMEN

El proceso de democratización del espacio político brasileño, después de 1988, dio mayor visibilidad política a los gobiernos estatales en el plano político, el cual, ha traído nuevas inquietudes sobre la manera por la cual las políticas públicas ambientales son adoptadas y ejecutadas en diferentes estados de la federación brasileña debido, principalmente, a las peculiaridades del sistema político de cada estado y el propio sistema Federal. La hipótesis adoptada para esta investigación fue que a pesar de la libertad de acción otorgada por la legislación brasileña para las entidades estatales, con respecto a la descentralización de las políticas ambientales, los espacios para la toma de decisiones sobre el diseño e implementación de políticas ambientales sólo son ocupado por las entidades estatales en la medida en que los gobiernos identifican la posibilidad de retornos económicos y políticos. Del análisis del proceso de la organización de la descentralización de las políticas públicas en Brasil y a partir de la reconstrucción histórica de la dinámica política de Amazonas, hemos tratado de identificar cuáles fueron los elementos políticos y sociales que han llevado al gobierno del Amazonas a tomar la decisión de implementar una política intensiva en creación de áreas protegidas en su territorio desde el comienzo de la década de 2000. Se constató que la presencia de incentivos económicos y sociales, vinculada a la conformación de una nueva organización político-institucional a través de la Zona Franca Verde, fueron los elementos que llevaron a la intensificación de la agenda de creación de áreas protegidas para el uso sostenible en el estado de Amazonas y el desarrollo de esta agenda no se tradujo en un crecimiento en el número de votos recibidos por el Gobernador de Amazonas en las elecciones de 2006.

Palabras clave: Amazonas, Unidades de Conservación, Descentralización.

ABSTRACT

The process of democratization of the Brazilian political space after 1988 gave greater political visibility to the state governments at the political level, which, brought new concerns about the way environmental public policies are decided and implemented indifferent states of the Brazilian Federation, mainly due to the peculiarities of the political system of each state and the federal system itself. The hypothesis adopted for this research was that in spite of the freedom of action granted by the Brazilian legislation to state entities, regarding the decentralization of environmental policies the space for decision making about the design and implementation of environmental policies are only occupied by state entities in so far as that governments identify the possibility of economic and political returns. From an analysis of the organization's process of decentralization of public policies in Brazil and the historical reconstruction of the political dynamic of Amazonas, we sought to identify which political and social elements have led the government to make the choice of implementing an intensive policy on creation of protected areas in its territory from the beginning of the 2000s. It was found that the presence of economic and social incentives, linked to the conformation of a new political-institutional platform through the Zona Franca Verde were the elements that led to the intensification of the agenda of creating protected areas for sustainable use in the state of Amazonas and the development of this agenda was not translated into growth in the number of votes received by the Governor of Amazonas in the 2006 elections.

Keywords: Amazonas; Conservation Units; Decentralization.

RESUMÉ

Le processus de démocratisation de l'espace politique brésilien, après 1988, a donné une plus grande visibilité politique aux gouvernements des États dans les domaines politique, qui, à son tour, ont apportés de nouvelles inquiétudes sur la manière sur lesquelles des politiques publiques de l'environnement sont décidées et mises en œuvre dans les différents États de la Fédération brésilienne, principalement, en raison des particularités du système politique de chaque État et le système fédéral lui-même. L'hypothèse adoptée pour cette recherche était que, malgré la liberté d'action accordée par la législation brésilienne pour les entités d'État concernant la décentralization des politiques environnementales, les zones de prise de décision au sujet de la conception et la mise en œuvre des politiques environnementales seulement sont occupées par l'États dans la mesure où les gouvernements ont identifier la possibilité de rendements économiques et politiques. De l'analyse des processus de l'organisation de la décentralization des politiques publiques au Brésil et de la reconstruction historique de l'état politique de l'Amazonas, nous avons cherché à identifier les éléments politiques et sociaux de l'Amazonie qui ont conduit le gouvernement à faire le choix pour la mise en œuvre d'une politique de forte intensité de création d'zones protégées sur son territoire depuis le début des années 2000. Il a été constaté que la présence d'incitations économiques et sociaux, liés à la formation d'une nouvelle plateforme politique et institutionnelle à travers de Zona Franca Verde, étaient les éléments qui ont conduit à l'intensification de l'agenda de la création de zones protégées pour utilisation durable dans l'état et le développement de ce programme n'a pas été traduite par une croissance du nombre de votes reçus par le gouverneur de l'Amazonas dans les élections de 2006.

Mots-Clefs: Amazonas; Zones Protégées; Décentralisation.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estado de modificação ambiental dentro e fora das categorias de áreas protegidas da IUCN em 2008.....	35
Figura 2 - Percentual de área terrestre protegida por país em 2009.....	37
Figura 3 – Unidades de conservação estaduais por bioma e modalidade em 2011.....	77
Figura 4 - Localização dos biomas brasileiros.....	81
Figura 5 - Amazônia Legal. Divisão político-administrativa.....	83
Figura 6 - Divisão política do estado do Amazonas.....	84
Figura 7 – PIB estadual da região norte a preços constantes (2008) por unidade federativa.....	86
Figura 8 – Parque Municipal do Mindu, Manaus-AM.....	99
Figura 9 – Lixo acumulado no Igarapé do Mindu (interior do Parque Municipal do Mindu), Manaus-AM.....	99
Figura 10 – Organograma da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 2008.....	107
Figura 11 – Organograma do Centro Estadual de Unidades de Conservação após a publicação da Lei nº3.244/2008.....	109
Figura 12- Unidades de Conservação de uso sustentável atendidas pelo Programa Bolsa Floresta.....	114
Figura 13 – Fontes de recursos utilizados na criação e implementação de UCs estaduais no Amazonas, 2006 a 2010.....	125
Figura 14 – Evolução do número de UCs estaduais criadas no Amazonas de 1990 a 2010.....	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo da extensão territorial protegida por unidades de conservação entre Estados Unidos, Rússia, China e Brasil em 2010.....	48
Tabela 2 - Evolução da extensão de áreas submetidas à proteção por UCs federais no Brasil, por décadas, no período de 1930 a 2009.	50
Tabela 3 – Perfil das UCs federais no Brasil, por modalidade, número e relação com a extensão territorial nacional em 2011.	51
Tabela 4 – Classes de uso, principais usos e participação das diferentes categorias de unidades de conservação no Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2010.	52
Tabela 5 – Distribuição das Unidades de Conservação estaduais por grupo, categoria e participação territorial em 2010.	53
Tabela 6 - Extensão de UCs estaduais e federais criadas na Amazônia Legal no período de 2003-2009.....	74
Tabela 7 - Unidades de conservação de proteção integral por categoria/tipo, esfera, extensão e quantitativo – Amazônia Legal em 2011.	74
Tabela 8 - Unidades de conservação de uso sustentável por categoria/tipo, esfera, extensão e quantitativo – Amazônia Legal em 2011.	75
Tabela 9 - Comportamento do produto interno bruto (PIB) estadual do Amazonas, por setor, 2002 a 2009.....	87
Tabela 10 - Comparativo entre extensão dos estabelecimentos agropecuários, terras indígenas e unidades de conservação no estado do Amazonas, Região Norte e Brasil.	90
Tabela 11 – Distribuição da condição legal da terra e status dos produtores no estado do Amazonas por número de estabelecimento rurais em 2006.....	90
Tabela 12 – Comparação entre a execução do PBF e do Programa Estadual de Reforma Agrária no período de 2008 a 2010.	115
Tabela 13 – Variação de votos recebidos pelo candidato Eduardo Braga nas eleições de 2002 e 2006, por município e sua a relação com a criação de UCs estaduais nos mesmos momentos.....	130
Tabela 14 – Coeficiente de correlação e nível de significância para a relação variação de votos de Eduardo Braga nas eleições de 2002 e 2006 e a criação de UCs estaduais nos mesmos momentos.	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias de unidades de conservação definidas pela IUCN em 2008.	35
Quadro 2 – Unidades de conservação do SNUC por grupo, categoria, objetivos e domínio.....	45
Quadro 3 – Estrutura político-administrativa do SISNAMA conforme a Lei Federal nº 6.938/81 e alterações.....	67
Quadro 4 - Governadores do estado do Amazonas de 1995 a 2003.	94
Quadro 5 – Unidades de conservação estaduais do Amazonas criadas entre 1990 e 2009.	123

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Extensão da área protegida por UCs de proteção integral e de uso sustentável criadas pelos governos estaduais e federal no bioma Amazônia (em milhões de ha), por décadas.	23
Gráfico 2- Evolução da extensão das áreas protegidas terrestres e marinhas no mundo de 19872 a 2008.....	36
Gráfico 3 - Evolução da extensão de unidades de conservação no Brasil (2000-2010).	49
Gráfico 4 - Extensão acumulada de unidades de conservação estaduais em 2010, por unidade federativa.....	77

LISTA DE SIGLAS

- ADS** - Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
- AFEAM** - Agência de Fomento do Estado do Amazonas
- AFLORAM** - Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas
- AGROAMAZON** - Agência de Agronegócio do Estado do Amazonas
- APA** - Área de Proteção Ambiental
- ARIE** - Área de Relevante Interesse Ecológico
- ARPA** - Programa Áreas Protegidas da Amazônia
- BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
- CDB** - Convenção sobre Diversidade Biológica
- CECLIMA** - Centro Estadual de Mudanças Climáticas
- CEMAAM** - Conselho Estadual de Meio Ambiente
- CEMAD** - Comissão Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano
- CEPAL** - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CERH** - Conselho Estadual de Recursos Hídricos
- CEUC** - Centro Estadual de Unidades de Conservação do Estado do Amazonas
- CNS** - Conselho Nacional dos Seringueiros
- CNUC** - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
- CNUMAD** - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- COIAB** - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
- CONAMA** - Conselho Nacional de Meio Ambiente
- COMDEMA** - Conselho de Desenvolvimento e Meio Ambiente
- ECOSOC** - Conselho Econômico e Social da ONU
- ESEC** - Estação Ecológica
- FAPEAM** – Fundação de Amparo à Pesquisa do Amazonas
- FAS** - Fundação Amazonas Sustentável

FETAGRI- AM - Federação dos Trabalhadores da Agricultura no Amazonas

FLONA - Floresta Nacional

FVA - Fundação Vitória Amazônica

GTA - Grupo de Trabalho Amazônico

GTZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agência de Cooperação Alemã)

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDAM - Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas

IDESAM - Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas

IDSM - Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá

IMA - Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas

IMAZON - Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPAAM - Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISA - Instituto Socioambiental

ITEAM - Instituto de Terras no Amazonas

IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza

KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banco Alemão de Cooperação)

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MMTR - Movimento de Mulheres Trabalhadoras Ribeirinhas do Amazonas

MN - Monumento Natural

ONU - Organização das Nações Unidas

PAN - Bio - Plano de Ação para a Implementação da Política Nacional da Biodiversidade

PARNA - Parque Nacional

PBF - Programa Bolsa Floresta

PDC - Partido Democrata Cristão

PDS - Partido Democrático Social

PFL - Partido da Frente Liberal

PIM - Polo Industrial de Manaus

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAP - Plano Nacional de Áreas Protegidas

PNB - Política Nacional da Biodiversidade

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPR - Partido Progressista Renovador

PPS - Partido Popular Socialista

PROBIO - Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira

PZFB - Programa Zona Franca Verde

RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável

REBIO - Reserva Biológica

RESEX - Reserva Extrativista

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

RSV - Refúgio de Vida Silvestre

SBF - Serviço Florestal Brasileiro

SDS - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente

SEPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico

SEUC - Sistema Estadual de Unidades de Conservação

SISNAMA - Sistema Nacional para o Meio Ambiente

SPRN - Subprograma de Política de Recursos Naturais do Amazonas

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SUDAM - Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia

SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UCs - Unidades de Conservação

UNSCCUR - Conferência das Nações Unidas para Conservação e Utilização de Recursos

UNEP - United Nations Environment Programme

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1 A CRIAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL E NO MUNDO.....	29
1.1 AS ÁREAS PROTEGIDAS NO MUNDO – PRIMEIRAS IDEIAS.....	29
1.1.1 <i>O estágio atual das áreas protegidas no mundo</i>	<i>35</i>
1.2 A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DE UCS NO BRASIL	38
1.2.1 <i>As primeiras ideias sobre conservação no Brasil e as primeiras unidades de conservação</i>	<i>38</i>
1.2.2 <i>SNUC, PNAP e o programa federal de UCs</i>	<i>42</i>
1.3 AS UCS NO BRASIL.....	47
1.4 AS UCS ESTADUAIS	52
2 ARRANJO FEDERATIVO, DESCENTRALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL.....	56
2.1 ARRANJO FEDERATIVO	56
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO – ALGUNS CONCEITOS.....	58
2.3 O ARRANJO FEDERATIVO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL	61
2.4 MOTIVAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DE UCS NO BRASIL E NA REGIÃO AMAZÔNICA..	63
2.5 FUNÇÕES DE ESTADO E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL	65
2.6 A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE O PODER DOS GOVERNADORES: AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS	71
2.7 SURGIMENTO DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE UCS NA REGIÃO AMAZÔNICA..	76
3 ÁREA DE ESTUDO: O BIOMA AMAZÔNIA, A AMAZÔNIA LEGAL E O ESTADO DO AMAZONAS.....	80
3.1 O BIOMA AMAZÔNIA	80
3.1.1 <i>A Amazônia Legal.....</i>	<i>82</i>
3.2 O ESTADO DO AMAZONAS – CARACTERIZAÇÃO.....	84
3.2.1 <i>Aspectos Físicos e Administrativos.....</i>	<i>84</i>
3.2.2 <i>Aspectos Sociais e Demográficos.....</i>	<i>85</i>
3.2.3 <i>Aspectos Econômicos.....</i>	<i>86</i>
3.2.4 <i>Questão Fundiária e UCs estaduais.....</i>	<i>88</i>
4 POLÍTICA E MEIO AMBIENTE NO AMAZONAS: 1995 – 2010.....	92
4.1 TRAJETÓRIA POLÍTICA DOS GOVERNADORES DO ESTADO DO AMAZONAS NO PERÍODO DE 1995-2010.....	92
4.1.1 <i>Gilberto Mestrinho.....</i>	<i>94</i>

4.1.2 <i>Amazonino Armando Mendes</i>	95
4.1.3 <i>Carlos Eduardo de Souza Braga</i>	99
4.2 DINÂMICA HISTÓRICA DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO SISTEMA AMBIENTAL DO ESTADO DO AMAZONAS	103
4.2.1 <i>Período anterior a 1995</i>	103
4.2.2 <i>De 1995 a 2003</i>	104
4.2.3 <i>De 2003 a 2010</i>	105
5.0 A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO AMAZONAS DE 2003 A 2010 – A GUINADA INSTITUCIONAL	111
5.1 O PROGRAMA ZONA FRANCA VERDE	111
5.2 O BOLSA FLORESTA	113
5.3 FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL	116
5.4 DINÂMICA HISTÓRICA E POLÍTICA DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DE UCS: 2003 A 2010	117
5.5 O SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – UM RETRATO	126
6 RETORNO ELEITORAL, AGENDA DE CRIAÇÃO DE UCS E FLUXOS MÚLTIPLOS – COMO COMPREENDER A EXPERIÊNCIA DO AMAZONAS?	129
6.1 ANÁLISE DO REFLEXO DA CRIAÇÃO DE UCS ESTADUAIS SOBRE A VOTAÇÃO DO CANDIDATO EDUARDO BRAGA NAS ELEIÇÕES ESTADUAIS DE 2002 E 2006	129
6.2 FLUXOS MÚLTIPLOS FACTUAIS E A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DE UCS DO AMAZONAS	134
6.3 LIÇÕES APRENDIDAS COM A EXPERIÊNCIA DO AMAZONAS E PRÓXIMOS DESAFIOS PARA O ESTADO	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147
APÊNDICE 1 - LISTA DE ENTREVISTADOS	160

INTRODUÇÃO

Buscar alternativas para a promoção da proteção ambiental leva à reflexão sobre a íntima relação existente entre desenvolvimento humano e a democratização dos instrumentos de políticas públicas ambientais.

Desde a década de 1980, cresceu o debate sobre a melhor forma de construir políticas públicas ambientais que compatibilizem o desenvolvimento humano com a proteção ambiental. Um dos temas que recebe grande atenção da comunidade internacional no tocante à formulação de políticas públicas ambientais é a questão da biodiversidade¹. Emergiram debates sobre os processos necessários à conservação da diversidade biológica do mundo, a utilização sustentável dessa biodiversidade e a distribuição justa e equitativa dos benefícios advindos da utilização dos recursos genéticos.

O Brasil, país com uma área de cerca de 8,5 milhões de km², enquadra-se no grupo dos países megadiversos², ou seja, faz parte de um grupo de países considerados extremamente biodiversos por abrigarem boa parte das espécies vivas da Terra.

Conforme dados do MMA (2011), o Brasil abriga 20% do número total de espécies da Terra, o que torna o país o principal membro do grupo dos países megadiversos. A grande biodiversidade do Brasil é ao mesmo tempo um privilégio e um desafio a ser gerenciado pelo país nas próximas décadas.

A partir da assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em 1992, o Brasil assumiu maior comprometimento com a sua política de conservação e promoção do uso sustentável de sua biodiversidade. Um dos compromissos assumidos foi o estabelecimento da meta de proteção de, no mínimo, 10% da área de cobertura de cada bioma existente no território brasileiro. Como principal instrumento para a consecução dessa meta, o Brasil adotou a política de criação de unidades de conservação (UCs) para promover a conservação e a utilização sustentável de sua biodiversidade.

Dados do Balanço 2003-2010 do Governo Federal brasileiro (BRASIL, 2010) e de Jenkkins & Joppa (2009) mostram que a área destinada às unidades de conservação no Brasil foi ampliada em 24, 7 milhões de hectares no período compreendido entre 2003 e

¹De acordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas (1992), o conceito de diversidade biológica diz respeito à "... variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendido, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro das espécies, entre espécies e de ecossistema".

²O grupo dos megadiversos é composto por 17 países: África do Sul, Austrália, Brasil, China, Colômbia, Equador, Estados Unidos da América, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Papua-Nova Guiné, Peru, República Democrática do Congo e Venezuela.

2010, tendo o Brasil sido responsável por 74% do crescimento de área globalmente protegida desde 2003.

A criação de UCs é apontada como um dos instrumentos mais importantes para promoção de patamares mínimos de conservação dos biomas (RYLANDS; BRANDON, 2005; SCHITTINI, 2010), sobretudo no bioma amazônico - região de grande riqueza biológica e alto grau de endemismo - que concentra cerca de 80% das áreas de UCs federais brasileiras.

Nas últimas décadas do século XX, intensificaram-se os debates sobre as diferentes estratégias adotadas pelo Estado para construir as suas ações por meio de políticas públicas. A crescente complexidade das sociedades e a escassez de recursos do Estado para atender demandas crescentes por serviços é o plano de fundo para as pesquisas que buscam compreender as motivações da ação estatal.

Como resultado do processo de intensificação dos debates sobre o papel do Estado na condução das políticas, movimentos de descentralização das políticas públicas foram reforçados nas décadas de 1970 e 1980. A descentralização de políticas públicas passou a ser vista como um modelo alternativo de atuação do Estado, por meio do estabelecimento de parcerias com outros níveis de governo ou com agentes da sociedade civil, na tentativa de se aperfeiçoar a oferta de serviços públicos, tornando-os mais eficientes e efetivos.

Essa onda de descentralização foi também uma resposta à falência de um modelo anterior de intervenção governamental - centralizado e planejado – executado nas décadas de 1950 e 1960 e que se demonstrou incapaz de responder às novas demandas sociais, políticas e econômicas.

Mesmo que de forma fragmentada e descontínua, o processo de descentralização das políticas públicas, afirmam alguns autores, ocorreu de forma mais intensa e profícua na América Latina, viabilizando a construção de políticas públicas que reavivaram os interesses subnacionais e as políticas de desenvolvimento territorial (FALLETI, 2010; FARAH, 2006; SUBIRATS, 2006; SCARDUA, 2003; BURSZTYN, 2003).

No caso do Brasil, o processo de redemocratização do espaço político, ocorrido após 1988, conferiu maior visibilidade aos governos estaduais. Isso, por sua vez, trouxe novas inquietações sobre a maneira como as políticas públicas são decididas e implementadas nos diferentes estados da Federação devido à diversidade de formas de organização do sistema político de cada estado e do próprio sistema federativo brasileiro.

Conforme Celina de Souza (1998, 2006), as políticas públicas estaduais são condicionadas e influenciadas por lógicas diversas que variam de estado para estado e

dependem do ambiente político-institucional vigente em cada território, não sendo, portanto, simples reproduções do ambiente político-institucional federal.

Compreender o processo particular de construção de uma política pública ambiental em um estado brasileiro pode revelar as escolhas institucionais e os padrões de organização política e de competição subjacentes à política local, revelando o tipo de relação que cada estado procura estabelecer com o seu meio ambiente e as alternativas e os entraves à construção de uma política sólida de gestão e proteção da biodiversidade brasileira.

De acordo com dados do Instituto Socioambiental (ISA, 2008), a região amazônica abrange 70% da extensão de florestas tropicais úmidas do mundo, sendo que 15% dessas florestas existentes no Brasil foram derrubadas nos últimos 20 anos. Por ser a perda de habitats uma das principais causas da extinção de espécies no planeta, é notável a grande contribuição que o estabelecimento de unidades de conservação pode oferecer à proteção e à conservação da biodiversidade.

De acordo com Rylands & Brandon (2005), até a década de 1980, as áreas protegidas no Brasil eram predominantemente federais. Contudo, a partir da década de 1990, houve forte expansão das áreas protegidas estaduais, sobretudo, após o processo de descentralização das competências políticas e econômicas apoiado pela Constituição Federal de 1988, conforme Gráfico 1 abaixo que demonstra o processo de evolução do número de UCs estaduais e federais criadas no Brasil nas últimas 5 décadas.

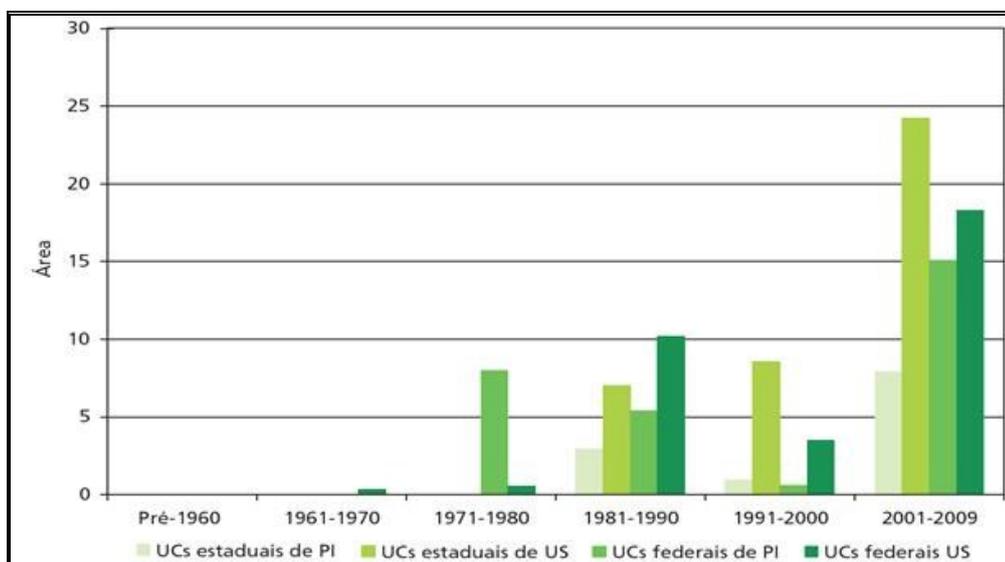


Gráfico 1 - Extensão da área protegida por UCs de proteção integral e de uso sustentável criadas pelos governos estaduais e federal no bioma Amazônia (em milhões de ha), por décadas.
Fonte: (IPEA, 2011)

A política de criação de unidades de conservação do estado do Amazonas foi escolhida como objeto deste estudo pelas seguintes características:

- a) O estado do Amazonas tem 33 UCs federais e 41 estaduais. Do total de 37,6 milhões de hectares de áreas protegidas por unidades de conservação no estado, 20 milhões de hectares estão protegidos por UCs estaduais, marca essa que confere ao estado do Amazonas o maior sistema estadual de UCs do país (SDS, 2011).
- b) O estado do Amazonas foi um dos estados brasileiros que mais criaram UCs estaduais a partir do ano de 2000, tendo sido a sua política de criação de UCs a mais dinâmica entre os estados brasileiros no período de 2003 a 2010.
- c) O Amazonas tem todo o seu território inserido no bioma amazônico. Dentro da Amazônia Legal, é o estado que possui maior integridade de cobertura vegetal, tendo apenas 3% de sua cobertura vegetal alterada, conforme dados do CEUC/AM (2011).

O objetivo geral da pesquisa é compreender a evolução da política de criação de UCs no estado do Amazonas, sobretudo no período de 2003 a 2010, examinando os elementos e as condições que caracterizam o processo de criação de UCs no estado.

Ainda que o foco deste estudo tenha sido o período dos dois mandatos do Governador Eduardo Braga, entre 2003 e 2010, período em que se verificou uma mudança na forma de condução da agenda ambiental no estado, foi necessário fazer um retrospecto das ações dos governos anteriores de Amazonino Mendes, 1995 a 2002, para compreender o processo de desenvolvimento das políticas públicas ambientais no período de 1995 a 2010.

Buscou-se verificar como os desenhos político e jurídico das políticas ambientais brasileiras, aliados à identificação de retornos políticos e econômicos abrem espaço para a atuação autônoma dos estados no tocante à concepção e à execução de suas políticas ambientais. Por que o estado do Amazonas fez a opção pela execução de uma política de criação de UCs em seu território como forma de promover o desenvolvimento econômico e a proteção de suas florestas? Quais foram os fatores de impulsão e os condicionantes para essa política? Por que houve uma expansão das UCs estaduais no período de 2003 a 2010?

Os objetivos específicos do trabalho foram:

- a) Caracterizar a política de criação de UCs no estado do Amazonas em três períodos distintos: pré 1995, de 1995 a 2003 e de 2003 a 2010.

- b) Identificar os principais atores no processo de criação de UCs no estado do Amazonas e os papéis desempenhados por eles.
- c) Identificar os fatores preponderantes para a escolha das categorias de UCs criadas.
- d) Identificar elementos que demonstrassem que o processo de descentralização da política ambiental brasileira contribuiu para a sensibilização dos governos locais com relação às demandas específicas de suas regiões.

Partiu-se da ideia de que a despeito da liberdade de ação conferida pela legislação brasileira aos entes estaduais pela descentralização das políticas ambientais, os espaços de tomada de decisão sobre o desenho e a execução das políticas ambientais estaduais só são ocupados pelos estados na medida em que os seus governos identificam a possibilidade de retornos econômicos e políticos.

A questão de pesquisa foi construída atentando-se para dois critérios básicos apontados por King *et al.* (1994) como de grande importância para a coerência metodológica de uma pesquisa: a relevância da questão levantada para o mundo real e a necessidade de promover uma pesquisa capaz de contribuir para o desenvolvimento do campo de estudo escolhido.

O referencial metodológico utilizado para o desenvolvimento da pesquisa foi o estudo de caso. De acordo com Yin (2010), esse é o referencial preferível para eventos contemporâneos e em casos nos quais não é possível separar o fenômeno de seu contexto, o que dificulta a possibilidade de controle do comportamento das variáveis.

De acordo com Johnson e Joslyn (1991), o estudo de caso é usado para propósitos exploratórios, descritivos ou explanatórios. É uma abordagem dinâmica que permite um constante movimento entre teoria e dados recolhidos. Além disso, o estudo de caso pode ser usado para construir ou reconstruir uma teoria, pois permite destacar os possíveis mecanismos e processos causais, além de permitir a realização de análises de situações de causalidade complexa (em que há interação de múltiplas variáveis) a partir de uma perspectiva histórica. É exatamente este poder explicativo que melhor se enquadra nos objetivos deste estudo: a análise temporal de fenômenos políticos, sociais, econômicos e ambientais complexos.

As fontes secundárias utilizadas nesta pesquisa foram constituídas por relatórios publicados por organizações não governamentais que atuam na área ambiental (tais como o Instituto Socioambiental (ISA), a rede WWF, a Fundação Moore, e a Fundação Vitória Amazônica). Elas acompanham as ações executadas pelo Estado brasileiro na área de

proteção e gestão da biodiversidade; relatórios produzidos pelo Governo Federal e pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do estado do Amazonas, bem como de seus órgãos agregados, tais como o Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (Ipaam), o Centro Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas (CEUC) e o Centro Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas (CECLIMA). Foram utilizados também documentos e análises produzidos por outros agentes e membros da comunidade acadêmica, Poder Legislativo e imprensa local (jornais locais de Manaus como A Crítica e O Estado do Amazonas) e nacional (Isto É, Valor Econômico), que influenciam a formação da agenda de políticas públicas ambientais do estado do Amazonas.

O software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), versão 13.0, foi utilizado como ferramenta de análises estatísticas, quando necessário.

As bases de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente (CNUC/MMA), do Serviço Florestal Brasileiro (SBF) do Instituto Socioambiental (ISA), do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (SDS) e do CEUC forneceram dados sobre a situação das UCs no Brasil e no estado do Amazonas.

A ferramenta de entrevista semiestruturada também foi utilizada como instrumento de coleta de dados. A entrevista é um dos principais recursos utilizados pelo cientista social para a coleta técnica de informações e melhor compreensão da realidade estudada. As entrevistas semiestruturadas permitiram conhecer os tipos de interação existentes entre os órgãos governamentais e a sociedade civil organizada e as demais instituições envolvidas na políticas de conservação do estado do Amazonas, além de oferecer uma visão de “dentro para fora” sobre o processo político de construção da política ambiental do estado.

Foram realizadas 13 entrevistas semiestruturadas com ex-membros do CEUC, agentes políticos estaduais e lideranças e comunitários residentes em três comunidades da RDS do Rio Negro (Tumbira, Santa Helena do Inglês e Saracá).

A RDS do Rio Negro, UC estadual, foi escolhida como local de campo pela facilidade logística de acesso, por ser uma das reservas “vitrines” de diversos projetos desenvolvidos pelo Governo estadual e por estar inserida em um projeto piloto de turismo de base comunitária.

Foram visitados o Parque Municipal do Mindu, do governo municipal de Manaus, e o Jardim Botânico Adolfo Ducke, sob administração conjunta do governo municipal de Manaus e do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), para se comparar a administração dessas diferentes modalidades de UCs pelas duas esferas de governo no estado: municipal e estadual.

O trabalho está organizado em duas grandes partes que, por sua vez, encontram-se divididas em capítulos, que são seis ao todo. A primeira parte, que abrange os capítulos 1, 2 e 3, buscou oferecer o arcabouço geral teórico e histórico da pesquisa, enquanto a segunda parte, composta pelos capítulos 4, 5 e 6, abrange as contribuições sobre a política de criação de UCs no Amazonas no período de 1995 a 2010.

O primeiro capítulo oferece um panorama sobre a criação de UCs no mundo e no Brasil. São apresentados dados sobre a criação de UCs no Brasil e no mundo, bem como um breve retrospecto sobre as ideias e motivações relacionadas à utilização das UCs como ferramentas de conservação da biodiversidade.

O capítulo 2 apresenta uma reflexão teórica sobre os impactos do processo de descentralização de políticas públicas no Brasil sobre a condução da agenda ambiental pelos governos estaduais, bem como a ampliação dos poderes dos governadores brasileiros para a definição de suas agendas de políticas públicas, em especial, a ambiental, após o processo de redemocratização de 1988.

O capítulo 3 apresenta uma breve caracterização da região estudada, partindo de um recorte biogeográfico, ao abordar o bioma Amazônia, prosseguindo para um recorte político-regional, Amazônia Legal e, finaliza com uma caracterização do estado do Amazonas em seus aspectos sociais e econômicos.

O capítulo 4 apresenta um panorama do processo político do Amazonas, no período de 1995 a 2010, por meio das trajetórias políticas dos governadores e desenvolve uma narrativa histórica sobre a criação das principais instituições ambientais governamentais do Amazonas.

O capítulo 5 analisa a criação do “Programa de Criação e Implementação de UCs estaduais no Amazonas”, bem como o funcionamento do seu arranjo organizacional no período de 2003 a 2010.

O capítulo 6 explora a hipótese de que a agenda de criação de UCs no Amazonas tenha sido motivada pela expectativa de retorno eleitoral do candidato Eduardo Braga. É oferecida uma interpretação sobre o processo de amadurecimento de uma agenda de criação de UCs no Amazonas, no período de 2003 a 2010, a partir da percepção de que a combinação de diversos fatores fortuitos, de ordem econômica, ambiental, política e social, conflui para a abertura de uma janela de oportunidade de políticas públicas de conservação. Ao final, identificam-se alguns desafios que ainda existem para a continuidade da agenda de criação e implementação de UCs estaduais no Amazonas para os próximos anos e as lições aprendidas a partir da experiência amazonense.

Verificou-se que a inserção da temática da conservação ambiental na agenda dos governos estaduais não depende, necessariamente, de uma expectativa de retorno políticos diretos, traduzidos em votos, mas que, talvez, a expectativa de retornos políticos indiretos – como a ampliação de visibilidade da figura do político, do gestor público, bem como a expectativa de retornos econômicos ou da viabilidade de alinhamento entre a agenda de conservação e a agenda de desenvolvimento econômico pode incentivar a que governos estaduais brasileiros passem a investir capital político e econômico na criação de sistemas estaduais de conservação.

1 A CRIAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL E NO MUNDO

Este capítulo oferece um panorama sobre a criação de UCs no mundo e no Brasil. São apresentados dados sobre a criação de UCs no Brasil e no mundo, bem como um breve retrospecto sobre as ideias e motivações relacionadas à utilização das UCs como ferramentas de conservação da biodiversidade.

1.1 AS ÁREAS PROTEGIDAS NO MUNDO – PRIMEIRAS IDEIAS

Como apontam Franco e Drummond (2009), as justificativas para promover ações de proteção da natureza sempre oscilaram entre duas perspectivas básicas: uma mais pragmática, direcionada para a conservação dos recursos naturais; e uma mais contemplativa, apoiada em elementos estéticos, inclinada à valorização da beleza da natureza selvagem.

Essas perspectivas apontadas foram cristalizadas no debate conservacionistas *versus* preservacionistas. O primeiro grupo defendia a utilização racional dos recursos naturais, enquanto o segundo grupo defendia a proteção integral da natureza baseada em aspectos estéticos e morais (FRANCO e DRUMMOND, 2009; NASH, 1982; MCCORMICK, 1992).

Independentemente das perspectivas adotadas, as práticas de conservação/proteção adotadas nos diferentes pontos do planeta adquiriram contornos próprios, influenciadas pelos contextos diferenciados em que foram desenvolvidas. Entretanto, McCormick (1992) afirma que, para aqueles que se lançam à empreitada de compreender o desenvolvimento da questão ambiental no mundo, é preciso compreender as contribuições desse debate de uma maneira ampla e não apenas em termos de experiências nacionais isoladas:

Há, por exemplo, a afirmação de que a conservação foi uma das maiores contribuições da América [Estados Unidos da América] para os movimentos reformistas [ambientais] mundiais e que suas ideias acabaram por ser exportadas para outras nações. Na verdade o conservacionismo americano foi muito influenciado pelas técnicas alemãs de manejo florestal e a conservação era praticada em algumas partes da Europa – e até na África do Sul e na Índia – antes de surgir nos Estados Unidos. (MCCORMICK, 1992, p.16).

Entre os pensadores marcantes do duradouro debate preservacionistas *versus* conservacionistas, duas figuras merecem destaque por sintetizarem os argumentos de cada uma das vertentes citadas: John Muir e Gifford Pinchot.

John Muir (1838 - 1914) é considerado um dos ícones do pensamento preservacionista. Acreditava que as áreas naturais virgens deveriam ser totalmente preservadas. Nelas deveriam ser permitidas apenas atividades recreativas ou educativas. (BRITO, 2000; NASH, 1982; FRANCO & DRUMMOND, 2009; WORSTER, 2007).

Gifford Pinchot (1865 – 1946), por sua vez, defendia a ideia de que era possível conciliar a proteção das áreas naturais, de forma a combater o desperdício, com a utilização dos recursos naturais pelas gerações presentes sem prejudicar o quadro natural deixado para as gerações futuras (BRITO, 2000; NASH, 1982; FRANCO & DRUMMOND, 2009; WORSTER, 2007).

A criação de áreas protegidas³ voltadas para o gerenciamento e a proteção de espaços de importância ecológica e social tornou-se um fenômeno global em meados do século XX. Ela se consolidou, no mundo, como um das principais estratégias, se não a principal, para a proteção da natureza (WORSTER, 2007, DRUMMOND & FRANCO, 2005; PÁDUA, 2002).

O conceito de parques nacionais surgiu por volta de 1830, com George Catlin, que defendia a criação de áreas protegidas nas quais homens e animais poderiam permanecer em seu estado selvagem e não transformado de beleza natural (MCCORMICK, 1992; MARTINEZ, 2003).

O Parque Nacional de Yellowstone (situado entre os estados norte-americanos de Idaho, Montana e Wyoming), criado em 1872, é apontado por diversos autores (DRUMMOND *et al.*, 2011; NASH, 1982; BRITO, 2000; MCCORMICK, 1992; WEBB, 1979) como um dos símbolos da política contemporânea de criação de áreas protegidas. Ainda que autores como Câmara Cascudo (1993) e Terborgh (2002) gostem de enfatizar que diversos outros tipos de áreas protegidas foram criadas no mundo antes de Yellowstone, não é possível negar a importância da dimensão política da criação daquele parque. Ele nasceu com o objetivo de socializar o usufruto de um cenário dotado de grande beleza natural selvagem e, ao mesmo tempo, promover a sua conservação (MCCORMICK, 1992; NASH, 1982; BRITO, 2000; OLIVEIRA, 2000).

Até a década de 1930, diversos parques nacionais já tinham sido estabelecidos em várias partes do mundo. Entretanto, não havia se tinha acordado uma conceituação única para essa forma de proteção da natureza (BRITO, 2000; OLIVEIRA, 2000; DAVENPORT & RAO, 2002).

³ Neste trabalho, o termo áreas protegidas refere-se a uma categoria geral de espaços naturais protegidos, abrangendo terras indígenas, áreas militares, reservas legais, entre outras. O termo unidades de conservação, por sua vez, refere-se a uma categoria particular de áreas naturais protegidas, estabelecidas por lei, excluídas as terras indígenas, as reservas legais e as áreas militares. Para maiores informações sobre o debate em torno do conceito áreas protegidas, ver IUCN (2008).

Em 1933, foi realizada a Convenção para a Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural, no Reino Unido. Brito (2000) sinaliza que essa foi a primeira convenção internacional que teve a preocupação de estabelecer, claramente, um conceito de parque nacional como área protegida para a conservação e o gerenciamento de um espaço natural.

Entre 1943 e 1949, foram retomadas duas iniciativas voltadas à questão ambiental que tinham sido abandonadas por causa da Primeira Guerra Mundial: a realização de uma grande conferência internacional sobre a conservação da natureza e a criação de uma organização internacional para a conservação da natureza (MCCORMIK, 1992; NASH, 1982; CAROLAN, 2006).

Em 1949, foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas para Conservação e Utilização de Recursos (UNSCCUR), que reuniu diversos economistas e especialistas da área das ciências naturais. O objetivo era o de criar técnicas de desenvolvimento que compatibilizassem o crescimento econômico com a conservação dos recursos naturais. Eram dados os primeiros passos para o debate mais recente sobre o papel dos Estados no estabelecimento de áreas protegidas.

Um ano antes da primeira Conferência das Nações Unidas para Conservação e Utilização de Recursos (UNSCCUR), em 1948, surgiu o embrião da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN ou *International Union for Conservation of Nature*). A IUCN nasceu como a primeira organização internacional dedicada à conservação dos recursos naturais. O seu objetivo era promover a conservação da natureza e assegurar o uso equitativo e ecologicamente sustentável dos recursos naturais (IUCN, 1994). A criação da IUCN é um marco importante, pois após a sua criação e consolidação a IUCN teve grande influência no estabelecimento de padrões e categorias de áreas protegidas em todo o mundo.

Nas décadas de 1950 e 1960, várias questões sociais e políticas ganharam espaço de debate nas ondas de ativismo público ocorridas em diversos pontos do planeta, tais como nos Estados Unidos, na Europa e no Brasil (mais especificamente após o Golpe Militar de 1964) (HOCHSTETLER & KECK, 2007; LE PRESTE, 2000; ARAÚJO, 2007). No emaranhado de questões polêmicas que emergiram naquele período, a questão ambiental também ganhou corpo, em especial, a percepção de que o modelo de crescimento econômico almejado pelos países poderia causar danos ao meio ambiente, sendo urgente a necessidade de se construir estratégias de proteção dos espaços naturais.

Durante a I Conferência Mundial sobre Parques Nacionais, realizada em 1962, nos Estados Unidos da América, foi levantada a necessidade de se promover a conservação dos ambientes marinhos e de se impedir a execução de obras de impacto (tais como estradas e

barragens) em áreas ambientalmente sensíveis, ao mesmo tempo em que se estabeleceram mais indicações sobre a necessidade de criação de áreas protegidas que possibilitassem a coexistência entre homem e natureza.

Até a década de 1960, a questão da conservação da natureza por meio da criação de espaços protegidos ainda era concebida, por muitos países, como uma agenda dos 'países ricos'.

Em 1968, a Conferência da Biosfera, realizada em Paris, discutiu a necessidade de se desenvolver instrumentos mais eficientes de uso e de conservação dos recursos naturais. Além disso, a conferência teve como objetivo convencer os países menos desenvolvidos de que o estabelecimento de agendas de conservação não era uma questão vital apenas para os países ricos, pois a vida na Terra dependeria de um esforço de todas as nações para conservar a sanidade do ambiental natural global. 'A questão ambiental não respeita fronteiras'. Esse era o mantra que permeava o evento (LE PRESTE, 2000; MCNEILL, 2000).

Na década de 1970, o movimento conservacionista assiste ao seu *boom*. Nash (1982) aponta que a difusão da ideia de que todos os sistemas vivos estão interconectados e a percepção de que a vida humana depende da manutenção da natureza são elementos que caracterizaram o movimento ambientalista do período.

Em 1972, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, mais conhecida como Conferência de Estocolmo de 1972. Brito (2000) aponta que essa conferência ocorreu quase que como uma continuação da Conferência da Biosfera de 1968, contribuindo para a consolidação da agenda ambiental como uma questão de política mundial. No mesmo período, o lançamento do programa 'Homem e a biosfera', da UNESCO, contribui para a disseminação do debate sobre a viabilidade da presença humana no interior de áreas protegidas (MACNNION, 1986).

Em 1976, surgiu o conceito de reserva da biosfera no âmbito da ONU. As reservas da biosfera permitiriam a conciliação entre a conservação da biodiversidade e uso sustentável dos recursos naturais, por meio do desenvolvimento de atividades educativas e econômicas de baixo impacto (UNESCO, 2011).

Em 1978, a IUCN aprovou um primeiro sistema de normas para o registro e classificação de áreas protegidas. A ideia era tornar mais uniforme e lógica as formas de organização e os objetivos das diferentes iniciativas de conservação existentes no mundo. O sistema definiu dez categorias diferentes de áreas protegidas: sítio do patrimônio natural, reserva natural, parque nacional, monumento natural, reserva manejada, paisagem protegida, reserva de recursos, reserva antropológica, área de uso múltiplo e reserva da biosfera (IUCN, 1994).

Em 1980, a IUCN apresentou ao mundo o desenho de uma Estratégia de Conservação Mundial (WCS) elaborada a partir de debates técnicos e políticos no âmbito da organização. Ela almejava três objetivos: a) assegurar a utilização racional das espécies e dos ecossistemas; b) preservar a diversidade genética e; c) garantir a manutenção dos processos ecológicos essenciais.

Conforme McCormick (1992), a iniciativa da IUCN foi o primeiro passo rumo a discussões mais amplas sobre a necessidade de criação de uma estratégia mundial de meio ambiente, capaz de ir além dos debates sobre a conservação da natureza e do gerenciamento adequado dos recursos naturais, e abarcando aspectos do meio ambiente humano, conforme o proposto nos debates da Conferência de Estocolmo de 1972.

Em 1983, durante o III Congresso Mundial de Parques, realizado na Indonésia, surgiram as primeiras indicações formais de que o estabelecimento de áreas protegidas deveria levar em conta estratégias de manutenção e de gerenciamento atreladas aos direitos dos povos tradicionais, tais como as populações indígenas.

Em 1992, no IV Congresso Mundial de Parques, realizado na Venezuela, a questão das relações entre populações tradicionais e áreas protegidas foi retomada. No documento final do congresso ficou estabelecido que os países deveriam observar, em seus planos de desenvolvimento nacional, a necessidade de conjugar a proteção das áreas naturais com a produção de benefícios para as populações locais: “[As áreas protegidas] (...) não devem ser ilhas num mar de manejo sustentável e do sábio uso dos recursos naturais pelos países (...) [elas] devem fazer parte do contexto do planejamento regional” (IUCN, 1994).

Em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) foi estabelecida a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica – CDB.

A CDB é, atualmente, o principal fórum mundial na definição dos marcos legal e político para temas e questões relacionados à biodiversidade. No âmbito da CDB já foram estabelecidos importantes instrumentos para a gestão da biodiversidade. Dentre eles, destacam-se: as Diretrizes para o Turismo Sustentável e a Biodiversidade; os Princípios de Addis Abeba para a Utilização Sustentável da Biodiversidade; as Diretrizes para a Prevenção, Controle e Erradicação das Espécies Exóticas Invasoras; e os Princípios e Diretrizes da Abordagem Ecosistêmica para a Gestão da Biodiversidade (MEDEIROS *et al.*, 2011).

A CDB também instituiu iniciativas transversais e programas de trabalho (CBD PoW PAs) direcionados para: 1) a criação e a gestão de áreas protegidas; 2) a conservação de espécies; 3) a conservação e o uso sustentável de agentes polinizadores; 4) a adoção e o

desenvolvimento de medidas de incentivo econômico; e 5) a proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e comunidades locais associados à biodiversidade.

Schittini (2010) ressalta que a o tratamento dado pela CDB à conservação *in situ*, indicada no seu artigo 8º, contribuiu para o aprofundamento dos debates internacionais sobre a necessidade do estabelecimento de sistemas nacionais de áreas protegidas como um dos instrumentos para a promoção da proteção dos ecossistemas e habitats naturais, da manutenção de populações variáveis de espécies e para a promoção do desenvolvimento sustentável nas áreas próximas às unidades de conservação. Dessa forma, seria possível incentivar o respeito e a proteção às práticas das comunidades tradicionais e indígenas que tivessem aspectos relevantes à conservação da natureza.

Com o passar do tempo e com desenvolvimento das ciências biológicas, o crescimento da mobilidade humana, a intensificação dos assentamentos humanos e a expansão da indústria, os objetivos originais dos primeiros sistemas de proteção de áreas naturais mudaram. Foram incorporados novos objetivos e conceitos, que se preocupavam, cada vez mais, com a biodiversidade das áreas escolhidas para o estabelecimento de áreas protegidas e a relação do homem com a natureza.

Em 1994, após diversas alterações do sistema de classificação de áreas protegidas proposto pela IUCN em 1978, foi lançado um novo sistema. Esse sistema de classificação de áreas protegidas da IUCN - demonstrado no Quadro 1 e na Figura 1, abaixo - é largamente aplicado em diversos países e passa por processos de revisão periódicos. A sua última atualização ocorreu 2008 (IUCN, 2008).

Categoria	Definição
Ia	<i>Reserva Natural Estrita</i> : área protegida e manejada principalmente para fins científicos. Abrange área terrestre e/ou marinha que apresente ecossistemas representativos, recursos geológicos ou fisiológicos e/ou espécies, disponíveis para pesquisa científica e/ou monitoramento ambiental.
Ib	<i>Área Silvestre</i> : área protegida manejada principalmente para a proteção de ambientes silvestres. Grande área terrestre e/ou marinha, não modificada ou levemente modificada, sem ocupação permanente ou significativa. Tem como objetivo preservar o estado natural do território.
II	<i>Parque Nacional</i> : área protegida manejada principalmente para a proteção do ecossistema e recreação. Área natural terrestre e/ou marinha, designada para proteger a integridade ecológica de um ou mais ecossistemas para o usufruto das gerações presentes e as futuras; interdita a exploração ou a ocupação territorial contrária aos propósitos de designação da área e; oferecer espaços para atividades científicas, educacionais e recepcionais que sejam ambientalmente e culturalmente compatíveis com o local.
III	<i>Monumento Natural</i> : área protegida manejada principalmente para a conservação de recursos naturais específicos.

	Área contendo um ou mais recursos naturais ou culturais específicos, os quais possuem valor único pela sua raridade inerente, representatividade ou qualidades estéticas ou significado cultural.
IV	<i>Área de Manejo de Espécies ou Habitats:</i> área protegida manejada principalmente para a conservação por meio de manejo ou intervenção. Área terrestre e/ou marinha sujeita à intervenção ativa para propósitos de manejo. Objetiva garantir a manutenção de habitats e/ou recriar condições ambientais necessárias à manutenção da vida de espécies específicas.
V	<i>Paisagem Terrestre ou Marinha Protegida:</i> área protegida manejada principalmente para a conservação de paisagens terrestres e marinhas e recreação. Área de terra, com costa e mar, com grande diversidade biológica, na qual a interação entre as pessoas e a natureza ao longo do tempo produziu uma área de características distintas, com significado estético, valor ecológico e/ou cultural.
VI	<i>Área Protegida de Manejo de Recursos:</i> área protegida principalmente para o uso sustentável de ecossistemas naturais. Área contendo, predominantemente, sistemas naturais não modificados, manejados para garantir a proteção e a manutenção, em longo prazo, da diversidade biológica de um território, ao mesmo tempo em que é viabilizada a produção e a utilização sustentável de produtos naturais e serviços ambientais para atender as necessidades de comunidades locais que habitam a área protegida ou as suas proximidades.

Quadro 1 - Categorias de unidades de conservação definidas pela IUCN em 2008.
 Fonte: International Union for Conservation of Nature, IUCN (2008).

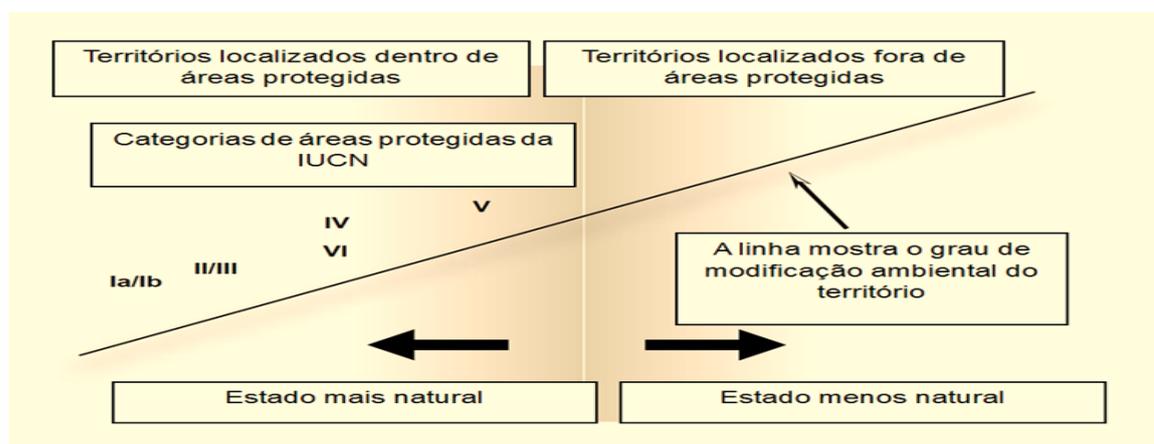


Figura 1 – Estado de modificação ambiental dentro e fora das categorias de áreas protegidas da IUCN em 2008.
 Fonte: International Union for Conservation of Nature, IUCN (2008).

1.1.1 O estágio atual das áreas protegidas no mundo

Duas linhas de ação para promover a conservação da biodiversidade ganharam maior atenção por parte dos governos nacionais nas últimas décadas: a primeira, chamada de conservação *in situ*, busca preservar os habitats naturais em seu estado o mais intocado

possível. As UCs são o instrumento típico dessa linha, pois viabilizam a conservação de espécies e de espaços naturais, bem como dos serviços ambientais. A segunda linha, denominada de conservação *ex-situ*, busca manter a biodiversidade fora dos habitats naturais das espécies. Os seus instrumentos típicos são os jardins botânicos, os bancos de germoplasma e os zoológicos. Esses ambientes viabilizam estudos científicos, a proteção de espécies em situação de risco e de extinção e a reprodução assistida de espécies para a sua reintrodução na natureza.

De acordo com Dourojeanni *et al.* (2001), cerca de 40% da superfície terrestre já foram convertidos em pastos ou em áreas para a agricultura: ou seja, as áreas protegidas estão, cada vez mais, sendo substituídas por espaços de ocupação humana.

Eles apontam para a importância das áreas protegidas como espaços que, em alguns países, ainda conseguem resguardar e proteger porções mínimas dos habitats naturais e de espécies típicas de determinadas regiões.

Terborgh (2002) indica que há consenso no campo político e científico sobre a relevância das UCs como mecanismos eficazes para a proteção e a utilização racional da biodiversidade.

Por outro lado, Mora & Sale (2011) apontam a debilidade das UCs frente à velocidade dos danos ambientais causados pelas atividades humanas nas últimas décadas.

Confirmando as percepções de Terborgh (2002), a extensão e a distribuição de áreas protegidas no mundo apresentou uma grande expansão no último século (WDPA, 2010), conforme o Gráfico 2, abaixo:

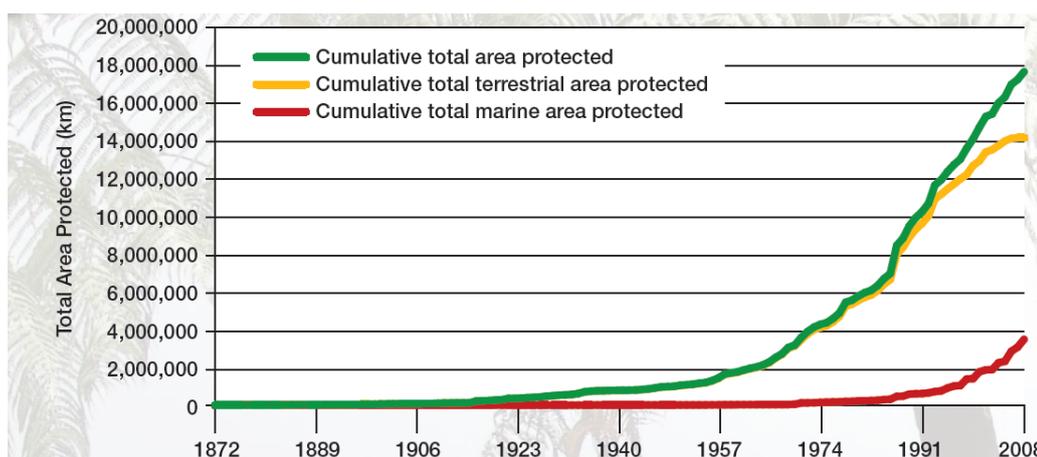


Gráfico 2- Evolução da extensão das áreas protegidas terrestres e marinhas no mundo de 1872 a 2008. Fonte: World Database on Protected Areas - WDPA (2010).

Em 2008, existiam mais de 120 mil áreas protegidas espalhadas pelo planeta e essas áreas correspondiam a 21 milhões km² de terra e mar protegidos sob alguma forma de

legislação nacional (Figura 3). Nesse cenário, as áreas protegidas cobriam 12,2% da área terrestre do planeta, enquanto as áreas marinhas protegidas cobriam 5,9% do total dos mares territoriais e 0,5% dos mares extraterritoriais (WDPA, 2010).

Entretanto, a distribuição das áreas protegidas entre os países não é equilibrada. Conforme os dados da WDPA (2010), apenas 45% dos 236 países do mundo tinham, em 2008, mais de 10% da área de seus territórios terrestre resguardados por áreas protegidas e, apenas 14% daqueles 236 países tinham mais de 10% de suas áreas territoriais marítimas protegidas.

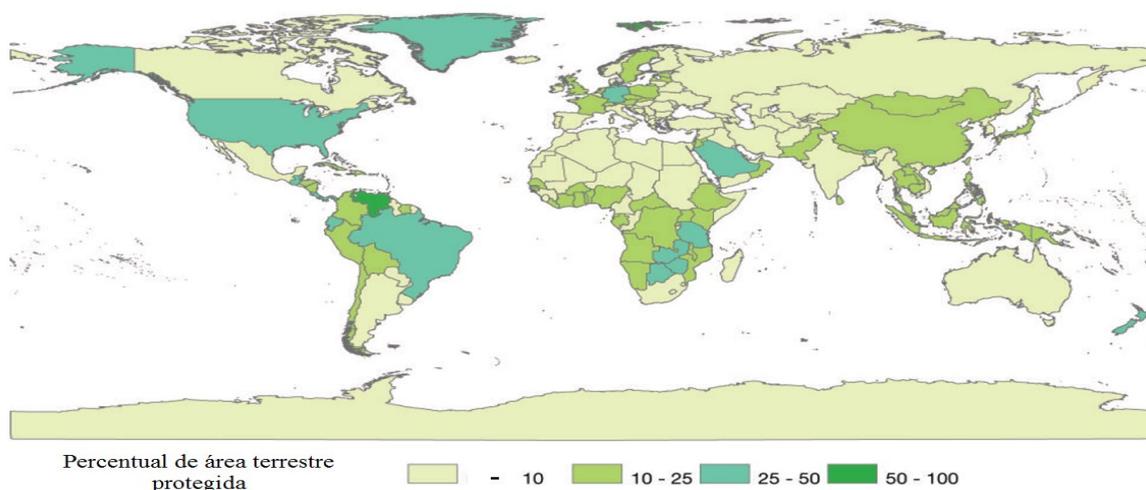


Figura 2 - Percentual de área terrestre protegida por país em 2009.
Fonte: World Conservation Monitoring Centre, UNEP-WCMC (2009).

É importante ressaltar que, apesar do crescimento da extensão das áreas protegidas mundiais, a maior parte é de baixa 'qualidade' ou de 'qualidade inferior' para a promoção da conservação da biodiversidade (RODRIGUES, 1994, MORA & SALE, 2011, DRUMMOND *et al.*, 2006).

Conforme Terborgh (2001), as áreas protegidas de 'boa qualidade', que apresentam espaço natural pouco alterado ou degradado ou com pouca perturbação humana, são poucos extensas e em número reduzido, o que reduz a sua contribuição para a conservação da biodiversidade. A biodiversidade, diz ainda Terborgh (2001), tende a ser estabelecida e a se concentrar em regiões férteis que, por sua vez, são disputadas e desejadas para o desenvolvimento de atividades agrícolas e pastoris.

As redes de áreas protegidas existentes apresentam ainda baixa representatividade de espécies e de biomas (DOUROJEANNI & PÁDUA, 2001; RODRIGUES, 1994). Outras têm problemas de regularização fundiária, não têm planos de manejo e, quando existem

zonas de amortecimento próximas, elas são ineficazes devido à sua pequena extensão ou ao desenho inadequado à realidade de cada bioma (SATHLER, 2007).

Além disso, boa parte das áreas protegidas criadas nas últimas décadas ainda faz parte dos chamados 'parques de papel' (TERBORGH, 2001). Os parques de papel são conhecidos por serem áreas protegidas que existem apenas na letra da lei, não tendo sido efetivamente implantadas. Não passam por processos de demarcação, não recebem dotação orçamentária, não têm infraestrutura nem equipe para o seu manejo: continuam vulneráveis às atividades interdadas por lei, como a caça predatória, a extração de cobertura vegetal e a ocupação ilegal, entre outras.

É preciso enfatizar, contudo, que as UCs são um fenômeno recente no campo das políticas públicas ambientais e, por isso, há ainda muitos elementos de fragilidade que precisam ser superados.

A década de 1970 é o grande marco para o movimento conservacionista internacional e para a expansão das áreas protegidas (BRITO, 2000; MORSELLO, 2001). Nessa década, foram criadas cerca de 1.300 novas áreas naturais protegidas, uma expansão de mais de 80% das áreas protegidas no mundo, sendo que dois terços do total das áreas protegidas criadas naquele período foram estabelecidos em países em desenvolvimento. Na América Latina, a criação de UCs é uma política pública ambiental que tem em média menos de 50 anos de efetiva aplicação.

O custo de aquisição de terras para o estabelecimento de áreas protegidas, a competição de atividades econômicas tais como a mineração, a agricultura e a pecuária e os custos políticos são alguns dos fatores que dificultam a expansão das UCs.

1.2 A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DE UCS NO BRASIL

1.2.1 As primeiras ideias sobre conservação no Brasil e as primeiras unidades de conservação

Como demonstrado, inicialmente as áreas protegidas surgiram como instrumento para proteger regiões de grande beleza cênica ou raridade (NASH, 1982; FRANCO e DRUMMOND, 2009; MCCORMICK, 1992). Posteriormente, elas se tornaram também um instrumento para proteger bacias hidrográficas ou florestas que ofereciam serviços ambientais essenciais a determinadas regiões habitadas (NASH, 1982; DEAN, 1996).

Ao longo do tempo, novos propósitos foram sendo aliados à estratégia de criação de áreas protegidas e, como consequência, surgiram diferentes categorias, destinadas a objetivos cada vez mais específicos.

Conforme indicou Warren Dean (1996), a virada do século XIX para o XX, no Brasil, foi marcada pela emergência de uma maior consciência sobre a necessidade de preservação do mundo natural.

Alberto Torres (1865 – 1917) foi um pensador emblemático daquela fase do pensamento político-ambiental no Brasil, tendo sido o primeiro a utilizar o termo ‘conservação’ no sentido utilizado nos EUA naquela fase. Para Torres, a utilização adequada dos recursos naturais brasileiros era a chave para o progresso da nação (FRANCO & DRUMMOND, 2009; OLIVEIRA, 2000).

Assim como nos EUA, o embate entre preservacionistas (marcados pelas ideias de Muir) e conservacionistas (influenciados pelas ideias de Pinchot) esteve presente no Brasil nas primeiras décadas do século XX gerando frutos e problemas (FRANCO & DRUMMOND, 2009; OLIVEIRA, 2000; ABAKERLI, 2000). Contudo, no Brasil, os argumentos utilitários de proteção à natureza tiveram coexistência mais pacífica com os ideais de proteção de ordem estética, em contraposição ao ocorrido nos EUA (FRANCO & DRUMMOND, 2009; OLIVEIRA, 2000).

A relação entre proteção à natureza e a construção de uma identidade nacional brasileira aparece com força no pensamento dos primeiros ‘intelectuais da natureza’ no Brasil: havia uma corrente nacionalista e desenvolvimentista nos anos de 1920, que começava a ganhar espaço. Dentre os seus membros esteve Alberto Sampaio (1841 – 1908). Tal corrente era caracterizada pela crença de que era necessário um Estado forte e centralizador para promover a proteção da natureza no país.

Outro pensador do mesmo período que merece destaque é Armando Magalhães Corrêa (1889 – 1944) que, assim como Sampaio, demonstrava grande sensibilidade às questões socioambientais. Corrêa já trazia em suas formulações a preocupação com a inserção das comunidades locais no processo de proteção de seus ambientes naturais.

Sendo assim, a questão da relação entre a proteção da natureza e o papel dos povos tradicionais não é uma novidade surgida nas últimas décadas, como alardeiam muitos membros do movimento ambientalista. Outra ideia pioneira no pensamento de Corrêa era a percepção de que o estabelecimento de áreas protegidas deveria estar conjugado com um projeto mais amplo de construção de uma identidade nacional, facilitando o engajamento da população.

O amor à natureza e a busca pelo conhecimento científico foram dois elementos sempre presentes nos primeiros movimentos de proteção da natureza no Brasil, nos séculos XIX e início do século XX. Acreditavam os pensadores desse período ser possível resgatar, por meio da ciência, os elementos de vinculação entre o homem e a natureza (MAGNANINI, 2002).

A primeira proposta de criação de um parque nacional no Brasil é atribuída a André Rebouças (1838 – 1898). Em 1876, Rebouças sugeriu a criação de um parque nacional na Ilha do Bananal, localizada no rio Araguaia, e de outro no Paraná, na região de Sete Quedas (DEAN, 1996; FRANCO & DRUMMOND, 2009; DRUMMOND & FRANCO, 2005). Apesar das ideias de Rebouças, os primeiros parques brasileiros só foram efetivamente criados na década de 1930 (DEAN, 1996; FRANCO & DRUMMOND, 2009).

O Parque Nacional do Araguaia, proposto por Rebouças, só foi criado em 1959, e o Parque Nacional de Sete Quedas, em 1961.

Em 1937, foi criado o parque de Itatiaia e, em 1939, os de Iguaçu e da Serra dos Órgãos. Eles foram criados a partir do conceito de monumentos públicos naturais. O principal objetivo dos monumentos públicos naturais era resguardar áreas do território nacional dotados de grande valor estético e científico.

O Código Florestal de 1934, estabelecido pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, foi o primeiro instrumento legal brasileiro a prever a criação de parques nacionais, estaduais e municipais. A partir daí, foram criadas florestas protetoras da União, florestas nacionais e parques nacionais, ainda que grande parte tenha permanecido apenas no papel ou com baixo grau de implementação (DRUMMOND *et al.*, 2011). Ainda em 1934, foi proposta a criação de um fundo florestal para promover a proteção dos recursos florestais. Contudo, o fundo só foi concretizado em 1961 (BRITO, 2000; HASSLER, 2005).

Em 1948, o Congresso Nacional ratificou as disposições da Convenção para Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, Convenção assinada pelo Brasil em 1940, nos Estados Unidos da América. As categorias de UCs estabelecidas pela convenção não inovaram em relação às categorias de UCs existentes no país, abarcadas pelo Código Florestal de 1934 (BRITO, 2000).

Em 1965 foi estabelecido um novo Código Florestal, regulado por meio do Decreto nº 4.771, de 13 de setembro de 1965. Brito (2000) atribuiu à emergência dele ao avançado estado de devastação dos recursos florestais brasileiros e à obsolescência do Código Florestal de 1934.

A grande novidade do Código de 1965 foi a inclusão das áreas de preservação permanentes (APPs) como uma nova categoria de UCs (BRITO, 2000). O novo código

florestal e o Código de Fauna de 1967, estabelecido pela Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, viabilizaram, a ampliação do número de UCs de uso direto e indireto (DRUMMOND & BARROS-PLATIAU, 2006).

Em 1981, a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, estabeleceu duas novas categorias de áreas protegidas no país: as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental.

Em 1984, o Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984, estabeleceu as reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico como novas categorias de áreas protegidas. Posteriormente, em 1987, a Resolução nº 12 do CONAMA reconheceu essas duas últimas categorias como unidades de conservação (BRITO, 2000).

As reservas extrativistas (RESEXs), apontadas por Bensusan (2008) como a principal contribuição do Brasil para a construção de novas categorias de unidades de conservação, surgiram em 1987 - a partir da Portaria INCRA nº 627, de 30 de julho de 1987. Acreditava-se que as RESEXs viabilizariam o desenvolvimento de atividades econômicas extrativistas sustentáveis pelas comunidades locais, além de lhes garantir o direito do usufruto da terra. É importante frisar que as RESEXs surgiram, inicialmente, dentro de uma política agrária que buscava solucionar o problema do conflito pela posse de terras envolvendo comunidades locais, sobretudo seringueiros, e grileiros na região amazônica. Posteriormente, ao longo de debates sobre as RESEXs, uma aliança entre seringueiros e agentes do movimento ambientalista nacional deu mais força ao conceito de RESEX.

Em 1990, por meio do Decreto de nº 9.897, de 30 de janeiro de 1990, as RESEXs foram reconhecidas como uma nova categoria de UC.

Em 1996, por meio do Decreto nº 1.992, de 5 de junho, a categoria de reserva particular do patrimônio natural foi estabelecida, criando-se dessa forma, uma modalidade de UC vigente em terras particulares (DRUMMOND & BARROS-PLATIAU, 2006).

Em 2000, o Brasil começou a construir uma estratégia nacional oficial direcionada explicitamente para a proteção da biodiversidade, constituída por um conjunto de documentos legais e apoiada pelas metas nacionais assumidas pelo Brasil perante a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB).

Em 2002, o país lançou a sua Política Nacional da Biodiversidade (PNB) e o seu Plano de Ação Nacional (PAN-Bio).

Posteriormente, foram elaborados o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO), com o objetivo de viabilizar as ações propostas pela Política Nacional de Biodiversidade e o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO), com objetivo de apoiar iniciativas de construção de inventários e bancos de informações sobre a biodiversidade brasileira (MMA, 2011).

Com essa breve passagem pelas diferentes categorias de UCs criadas no país do final do século XIX até os anos 1990, percebe-se que o Brasil passou a gerenciar uma multiplicidade de categorias de UCs, de interesses e de demandas que não estavam adequadamente sistematizadas em um sistema nacional de unidades de conservação.

1.2.2 SNUC, PNAP e o programa federal de UCs

Em 2000, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), por meio da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e, posteriormente, regulamentado pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Como aponta Mercadante (2001), o SNUC é o ápice de um processo tortuoso de sistematização e de gerenciamento das UCs brasileiras que ocorreu na década de 1990.

O SNUC se caracteriza pela tentativa de padronização dos processos de criação, implementação e gestão dos diferentes tipos de UCs existentes no país. Por sua vez, esses tipos ou categorias de UCs estão, de alguma forma, enquadrados nos critérios definidos pela IUCN.

Conforme o estabelecido no Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, e pela Lei Federal nº 9.985/2000, as UCs são criadas por ato do Poder Público. A sua criação deve ser precedida por estudos técnicos e consultas públicas, para identificar a localização, os limites e as dimensões mais adequadas.

O SNUC abrange em 2010 aproximadamente 150 milhões de hectares do território brasileiro e integra, sob o mesmo marco legal, unidades de conservação federais, estaduais e municipais (MMA, 2011).

As unidades de conservação integrantes do SNUC são divididas em dois grupos com características bem definidas: a) unidades de proteção integral e; b) unidades de uso sustentável. De forma geral, as unidades de proteção integral têm como objetivo básico promover a preservação da natureza, sendo permitida em seu território apenas a utilização indireta dos recursos naturais. Por sua vez, as unidades de uso sustentável têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza e o uso sustentável dos recursos naturais. No Quadro 2, seguinte, é possível visualizar a organização das diferentes categorias de UCs presentes no SNUC por grupo, modalidade, objetivo e tipo de domínio:

Grupo	Categoria	Objetivos	Domínio
Proteção Integral	Estação Ecológica	Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas.	Público
	Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações, sendo permitida ações de recuperação e de manejo do espaço protegido.	Público
	Parque Nacional	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, sendo admitida a realização de pesquisas científicas e atividades de educação ambiental, recreação e ecoturismo.	Público
	Monumento Natural	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Público e privado, desde que com uso compatível com os objetivos da UC.
	Refúgio de Vida Silvestre	Proteção de ambientes naturais visando a manutenção de condições propícias para a existência/reprodução de espécies ou de comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.	Público e privado, desde que com uso compatível com os objetivos da UC.

Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	Proteção da biodiversidade, ordenar a ocupação territorial e assegurar a sustentabilidade da utilização dos recursos naturais.	Público e privado
	Área de Relevante Interesse Ecológico	Visa manter os ecossistemas com características naturais extraordinárias ou que abriguem exemplares raros da biota regional ou local; regular o uso admissível do território de seus recursos naturais de forma compatível com a conservação da natureza.	Público e privado, desde que com uso compatível com os objetivos da UC.
	Floresta Nacional	Promover o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica em áreas com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas.	Público
	Reserva Extrativista	Visa proteger os meios de vida e a cultura em áreas utilizadas por populações extrativistas tradicionais; busca assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade pelas populações tradicionais residentes.	Público

Uso Sustentável	Reserva de Fauna	Busca proteger áreas naturais com populações animais de espécies nativas, residentes ou migratórias, de maneira a viabilizar estudos técnicos e científicos sobre o manejo econômico sustentável desses recursos faunísticos.	Público
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Visa garantir a preservação da natureza, a utilização manejada dos recursos naturais de forma a proteger o modo de vida das populações tradicionais cuja existência esteja baseada em sistemas sustentáveis tradicionais de utilização dos recursos naturais.	Público
	Reserva Particular do Patrimônio Nacional	Viabilizar a conservação da diversidade biológica em áreas privadas.	Privado

Quadro 2 – Unidades de conservação do SNUC por grupo, categoria, objetivos e domínio.
 Fonte: Elaboração da autora, a partir da Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000, e de MMA (2011).

O SNUC foi estruturado sobre um tripé que procura contemplar o uso sustentável dos recursos naturais brasileiros, a repartição equitativa dos benefícios advindos da exploração desses recursos naturais e a participação das comunidades interessadas. Dessa forma, verifica-se que, pelo menos na construção do instrumento legal, o legislador brasileiro tentou conciliar a visão conservacionista com a visão protecionista sobre a natureza, ao prever diferentes tipos de UC, com propósitos diferenciados (MERCADANTE, 2001; NOGUEIRA NETO, 2002).

Com o objetivo de desenvolver novas estratégias de conservação capazes de fazer frente aos problemas relacionados às áreas protegidas no Brasil e diminuir os empecilhos ao funcionamento adequado do SNUC, em 2006, o governo federal sancionou o Decreto Federal nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que instituiu o chamado Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (MMA, 2011).

O PNAP surgiu como um reflexo dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), (Decisão VII/28, 2004), na qual os países signatários assumiram o compromisso de desenvolver programas de trabalho sobre áreas protegidas em seus territórios.

O PNAP definiu objetivos, metas e estratégias para o Brasil estabelecer um sistema abrangente de áreas naturais protegidas⁴, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas, até 2015 (MMA, 2011; MUSSI, 2006).

Os princípios e diretrizes do PNAP foram estruturados em quatro eixos temáticos: a) planejamento, fortalecimento e gestão do SNUC; b) governança, participação, equidade e repartição de custos e benefícios; c) construção e consolidação da capacidade Institucional dos órgãos de meio ambiente e; d) avaliação e monitoramento das áreas protegidas brasileiras.

A principal estratégia apontada pelo PNAP para o desenvolvimento de um sistema de áreas protegidas abrangente no país foi a implementação do SNUC e a gestão integrada das unidades de conservação com as demais áreas protegidas (terras indígenas e quilombolas), públicas ou privadas, conforme disposto no art. 26 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000:

Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. (Art. 26, Lei n. 9.985/2000).

De acordo com a arquitetura conceitual adotada pelo plano, as demais áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e as reservas legais, deveriam ser tratadas como elementos de planejamento da paisagem brasileira, no âmbito da abordagem

⁴ O PNAP adotou um conceito de áreas protegidas amplo que abrange áreas naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade, terras indígenas e quilombolas.

ecossistêmica, tendo a função estratégica de viabilizar a conectividade entre os diferentes fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas.

Apesar de os estados brasileiros apresentarem diferentes níveis de implementação das estratégias apontados no PNAP, o que compromete a contribuição do Plano para o fortalecimento de um sistema nacional de unidades de conservação, não pode ser negada a contribuição dada pelo PNAP a uma nova forma de olhar as políticas de conservação no país.

A adoção de uma visão abrangente sobre as políticas públicas voltadas para a conservação, por meio da incorporação de elementos biológicos, sociais, políticos e econômicos em seus quatro eixos temáticos, reforçou a percepção de que as políticas de conservação não dizem respeito apenas à criação de parques de papel ou a simples interdição do uso e do acesso à terra. O PNAP apontou que as áreas protegidas podem ser utilizadas como um importante instrumento de gestão territorial para o país.

Entretanto, o PNAP não foi capaz de estabelecer ou, ao menos, indicar a necessidade de se adotar estratégias diferenciadas de manejo e de gestão das diferentes categorias de áreas protegidas no diversos biomas brasileiros, que por sua vez, oferecem possibilidades diferenciadas para promover a conservação da biodiversidade brasileira.

O PNAP abordou de forma superficial o papel dos estados brasileiros na construção de um sistema nacional de conservação da biodiversidade deixando uma lacuna sobre a necessidade de se harmonizar as políticas de conservação estaduais e federal para garantir o sucesso de uma política de conservação em escala nacional.

1.3 AS UCs NO BRASIL⁵

“Aproximadamente 16,6% do território continental brasileiro e 1,5% do território marinho, cerca de 1,5 milhões de km², estão destinados à conservação da biodiversidade, à preservação de paisagens naturais com notável beleza cênica, ao uso sustentável dos recursos naturais e à valorização da diversidade cultural brasileira por meio de unidades de conservação” (MMA, 2011). Essa extensão territorial protegida abarca um total de 310 UCs, 503 estaduais, 81 municipais e 973 particulares (RPPNs), conforme dados do Ministério do Meio Ambiente compilados até maio de 2011 (MMA, 2011).

⁵ Nesta seção, quando forem realizadas comparações entre os diferentes estados brasileiros serão utilizados os dados referentes às UCs estaduais constantes no CNUC/MMA 2010. É possível que existam pequenas discrepâncias em relação aos dados do CNUC (2011), mas como no momento de elaboração deste capítulo a base de 2011 ainda não tinha sido finalizada, a melhor opção foi trabalhar com os dados consolidados do ano anterior, apenas para efeito dos exercícios comparativos.

A extensão do território brasileiro protegido por meio das unidades de conservação, em comparação com a de outros países, demonstra que a política de UCs tem avançado no país.

Tendo como referência apenas a extensão absoluta de território protegido por unidades de conservação, o Brasil alcança a 4ª posição mundial, com 1.411.834 km² protegidos. Conforme os dados da Tabela 1 abaixo, verifica-se que o Brasil fica atrás de apenas Estados Unidos da América, (2.607.132 km²), Rússia (1.543.466 km²) e China (1.452.693 km), mas alcança o segundo lugar quando comparados os percentuais territoriais protegidos por UCs.

Tabela 1 – Comparativo da extensão territorial protegida por unidades de conservação entre Estados Unidos, Rússia, China e Brasil em 2010.

País	Extensão territorial total (km²)	Extensão territorial protegida (km²)	Porcentagem territorial protegida por unidades de conservação
Estados Unidos da América	9.363.520 km ²	2.607.132 km ²	27,84%
Rússia	17.075.400 km ²	1.543.466 km ²	9,03%
China	9.596.961 km ²	1.452.693 km ²	15,13%
Brasil	8.502.728,269 km ²	1.411.834 km ²	16,60%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (2011) e World Database on Protected Areas - WDPA (2010).

O Brasil tem quase 17% de seu território continental protegido por UCs, enquanto que a extensão territorial global protegida por UCs alcança marca próxima a 13% de territórios submetidos a algum tipo de proteção legal (WPDA, 2011; MMA, 2011).

A área destinada às unidades de conservação no Brasil foi ampliada em 24, 7 milhões de hectares no período compreendido entre 2003 a 2008 (BRASIL, 2010), tendo o país sido responsável por 74% do crescimento de área global protegida no mundo desde 2003 (JENKINS & JOPPA, 2009).

O processo de expansão das UCs no Brasil pode ser mais bem visualizado no Gráfico 3 abaixo:



Gráfico 3 - Evolução da extensão de unidades de conservação no Brasil (2000-2010).
Fonte: MMA (2011).

Em grande parte, o crescimento da extensão e do número de unidades de conservação no Brasil está relacionado às políticas estabelecidas no país após a década de 1980, tais como o PNAP, com o objetivo de cumprir os compromissos brasileiros no âmbito do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CDB, aprovado em 2004, durante a COP7.

Para Pádua (1997), a política de expansão de UCs no país, nas últimas décadas, tem sido uma estratégia relevante para conter os impactos de um padrão de ocupação desenfreada do território e de uso imprevidente dos recursos naturais.

As UCs, ainda que de modo débil, têm viabilizado a sobrevivência de espaços nos quais os processos de reprodução da biodiversidade e de evolução biológica transcorrem com menos abalos de origem antrópica, o que contribui para a conservação dos biomas brasileiros e da sua biodiversidade (PÁDUA, 1997; NOGUEIRA NETO, 2002).

Como bem observado por Drummond *et al.* (2011), a expansão das UCs no território brasileiro e a complexificação do sistema de UCs criou novos desafios para as políticas públicas ambientais. Dentre tais desafios incluem-se uma crescente demanda por: 1) profissionais para a gestão dessas áreas; 2) regularização fundiária em de todas essas áreas; 3) investimentos em infraestrutura que permitam a utilização e a gestão das UCs e 4) planejamento integrado dos conjuntos de UCs federais, estaduais e municipais.

A Tabela 2 abaixo apresenta dados que permitem visualizar o crescimento dos números e das áreas de UCs federais no Brasil, nas últimas oito décadas. Observa-se que a década de 1980 e a década de 2000 foram os dois momentos de pico da política de criação de UCs federais. Na década de 1980, foram criadas 92 UCs, que responderam por 19

milhões de hectares protegidos, enquanto na década de 2000 foram criadas 115 UCs federais, que abrangeram 37 milhões de hectares de áreas protegidas.

Tabela 2 - Evolução da extensão de áreas submetidas à proteção por UCs federais no Brasil, por décadas, no período de 1930 a 2009.

Décadas	Área submetida protegida (ha)	Área protegida acumulada no período (ha)
1930-1940	218.081,93	218.081,93
1940-1950	39.410,56	257.492,49
1950-1960	575.252,38	832.744,87
1960-1970	687.342,40	1.520.087,27
1970-1980	5.804.734,70	7.324.821,97
1980-1990	19.058.425,89	26.383.247,86
1990-2000	13.005.304,83	39.388.552,69
2000-2009	37.460.218,61	76.848.771,30

Fonte: Drummond *et al.* (2011).

No período compreendido entre 1930 a 1960, a expansão das UCs se deu a passos lentos, sobretudo, como apontam Drummond *et al.* (2011) e Franco *et al.* (2009), pela ausência de critérios consolidados para a criação de UCs, pois naquele período se privilegiavam apenas áreas pequenas, de fácil acesso ou próximas aos centros urbanos.

A partir da década de 1970, em parte influenciados pela ideia de segurança nacional e, em parte pela evolução dos estudos no campo da biologia da conservação, surgiram novos critérios para a criação de UCs, relacionados ao tamanho (criação de UCs com grandes extensões), localização (preferência por UCs em áreas interioranas ou de fronteira) e representatividade ecossistêmica (identificação de nichos biológicos sensíveis) (PÁDUA, 1997; DRUMMOND, 1997; MORSELLO, 2001; ARAÚJO, 2007).

Dados coletados pelo ISA (Tabela 3), no início do ano de 2011, apresentaram o seguinte perfil de distribuição de UCs federais por categoria e modalidade:

Tabela 3 – Perfil das UCs federais no Brasil, por modalidade, número e relação com a extensão territorial nacional em 2011.

Categoria	Quantidade	Área Oficial (ha)	% da Área em Relação à Área Total de Ucs	% da Área Oficial em relação a área Brasil
Federal				
Proteção Integral				
ESEC	31	6.796.267	4,521	0,798
MONAT	3	44.734	0,030	0,005
PARNA	67	25.277.755	16,814	2,969
REBIO	29	3.941.214	2,622	0,463
RESEC	1	109	0,000	0,000
RVS	7	202.308	0,135	0,024
Total Proteção Integral (federal)	138	36.262.387	24,121	4,259
Uso Sustentável				
APA	31	9.775.800	6,503	1,148
ARIE	13	34.439	0,023	0,004
FLONA	65	15.872.165	10,558	1,864
RDS	1	64.735	0,043	0,008
RESEX	59	12.276.154	8,166	1,442
Total Uso Sustentável (federal)	169	38.023.293	25,292	4,466
Total Geral	307	74.285.680	100,000	8,725

Fonte: ISA, 2011.

Em termos de categorias e de tipos de UCs mais representativas no Brasil, destacam-se os parques nacionais, UCs de proteção integral, e as florestas nacionais e as reservas extrativistas, UCs de uso sustentável. As duas categorias abrangem mais de 50% da extensão de UCs no país (se forem levados em conta as extensões das UCs estaduais e municipais). Os parques ocupam uma área territorial de 345.093km.

Em 88,3% da área total protegida por UCs, no país, são permitidas atividades produtivas diversas, conforme os dados apresentados na Tabela 4, abaixo:

Tabela 4 – Classes de uso, principais usos e participação das diferentes categorias de unidades de conservação no Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2010.

Classe de uso	Principais tipos de uso conforme a Lei nº 9.985/2000	Categoria de Manejo	Representatividade da categoria (%)	Área do territorial nacional abrangida (%)
1- Pesquisa científica e educação ambiental	Desenvolvimento de pesquisa científica e de educação ambiental	REBIO, ESEC	11,7	1,95
2- Pesquisa científica, educação ambiental e visitação	Turismo em contato com a natureza	PARQUE, RPPN	24,7	4,09
3 – Produção florestal, pesquisa científica e visitação	Produção florestal	FN, FE	19,3	3,21
4 – Extrativismo, pesquisa científica e visitação	Extrativismo por populações tradicionais	RESEX	9,0	1,50
5 – Agricultura de baixo impacto, pesquisa científica, visitação, produção florestal e extrativismo	Áreas públicas e privadas onde a produção agrícola e pecuária é compatibilizada com os objetivos da UC	RDS, RVS, MN	8,1	1,34
6 – Agropecuária, atividade industrial, núcleo populacional urbano e rural	Terras públicas e particulares com possibilidade de usos variados visando a um ordenamento territorial sustentável	APA, ARIE	27,2	4,50

Fonte: MMA, 2011.

1.4 AS UCs ESTADUAIS

Em 2010, existiam no Brasil 615 UCs estaduais enquadradas nas categorias do SNUC e essas UCs ocupavam aproximadamente 75.540.950,48 hectares o que se aproximava do total de áreas protegidas por UCs federais (76.848.771,30 hectares).

A distribuição das UCs estaduais por modalidade e categoria em 2010 pode ser visualizada a partir da Tabela 5:

Tabela 5 – Distribuição das Unidades de Conservação estaduais por grupo, categoria e participação territorial em 2010.

Grupo	Categorias	Nº de UCs	% de UCs Estaduais	Área (Ha)	% Área de UCs Estaduais
Proteção Integral	Esec	58	9,43	4.796.846,39	6,35
	MN	13	2,11	62.599,41	0,08
	Parque	195	31,71	9.063.804,27	12,00
	Rebio	29	4,72	1.358.291,05	1,80
	RVS	7	1,14	128.249,61	0,17
PI Total		302	49,11	15.409.790,73	20,40
Uso Sustentável	APA	187	30,41	33.230.809,62	43,99
	Arie	25	4,07	37.278,89	0,05
	Flona	45	7,32	13.889.585,43	18,39
	RDS	28	4,55	10.914.292,76	14,45
	Resex	28	4,55	2.059.193,06	2,73
US Total		313	50,89	60.131.159,75	79,60
Total Geral		615	100	75.540.950,48	100

Fonte: Drummond *et al.* (2011).

Há um grande desequilíbrio entre a representatividade da extensão das UCs de uso sustentável (79,6%) e das UCs de proteção integral (20,4%) no plano estadual. Apesar disso, em termos de distribuição dos números de UCs por categoria, há um equilíbrio entre os dois tipos, 49,1% para a UCs de proteção integral e 50,9% para UCs de usos sustentável.

Na esfera estadual, as áreas de proteção ambiental constituem o tipo de UCs mais representativo, ocupando 45,6% dos territórios protegidos por UCs. A segunda categoria de UCs mais relevante em termos de extensão, a dos parques estaduais, responde por 31,71% (195 unidades) do número de UCs estaduais e por 12% da área total protegida por UCs nos estados, cifra abaixo das florestas nacionais e RDSs.

No tocante às áreas das unidades estaduais de proteção integral, vemos que as reservas biológicas respondem por apenas 4,7% do território protegido, além de essa distribuição espacial ser desigual entre os diferentes biomas. As estações ecológicas, por sua vez, são a terceira categoria mais numerosa (58 unidades) de UC estaduais, apesar de responderem por apenas 9,4% do território protegido, o que indica que, em média, têm unidades de pequeno porte, com exceção à Estação Ecológica do Grão-Pará, a maior UC de proteção integral do planeta, que possui área de 4.203.563,41 hectares, ou seja, 87% do total da área protegida por esta categoria de UC no plano estadual (WANDERLEY, 2009). As florestas estaduais, por sua vez, ocupam 18,4% da área total protegida por UCs estaduais e

são a quarta modalidade mais representativa nesse âmbito. As RESEXs (28 unidades) e as RDSs (28 unidades) ocupam cerca de 3% e 14% da área protegida por UCs estaduais, respectivamente.

Drummond *et al.* (2011) chamaram a atenção para o fato de que as 28 reservas de desenvolvimento sustentável estaduais existentes em 2010 ocupavam uma área maior que os 195 parques estaduais existentes no mesmo período, indicando a existência de unidades muito extensas protegidas sob essa categoria.

Quanto à distribuição das UCs estaduais, os estados de Alagoas, Piauí e Roraima não têm UCs de proteção integral próprias, o que pode indicar que a temática da conservação da biodiversidade ainda não amadureceu ou não entrou na agenda de formulação das políticas públicas ambientais naqueles estados.

O estado do Acre possui apenas uma UC de proteção integral, o que pode indicar uma opção política voltada para o desenvolvimento de atividades econômicas no interior de UCs de uso direto, indisponibilidade de áreas que permitam o estabelecimento de UCs ou a incapacidade ou disposição do estado para instituir um sistema estadual de unidades de conservação diversificado.

Os três estados com maiores números de UCs de proteção integral, no ano de 2010, eram São Paulo (57), Minas Gerais (51) e Paraná (33). Juntos, esses três estados concentravam 46,69% das UCs de proteção integral estaduais.

Em linhas gerais, o parque estadual é a categoria mais numerosa em todos os estados que têm UCs de proteção integral estaduais e a área de proteção ambiental é a categoria mais numerosa entre as UCs estaduais de uso sustentável (187), seguida pela floresta estadual (45) e pelas reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável (ambas com 28 UCs cada). As florestas estaduais e as reservas de desenvolvimento sustentável respondem juntas por 41% da área total do grupo de UCs de uso sustentável nos estados: 23,10% (13.889.585,43 hectares) e 18,15% (10.914.292,76 hectares), respectivamente.

Apesar de o estado da Bahia deter o maior número de APAs (32), o estado do Pará responde pela maior extensão de UCs sob essa categoria, com 6.863.925,24 hectares. Ainda que o estado de São Paulo tenha o maior número de florestas estaduais (11), os estados do Pará, do Amazonas e do Amapá, juntos, respondem pela maior área protegida sob essa categoria (91% da área total).

No comparativo entre RESEXs e RDSs por estados, o estado do Amazonas tem o maior número de reservas de desenvolvimento sustentável, concentrando 15 das 28 reservas existentes em 2010, além de responder pela maior área protegida sob essa modalidade – 90% da área total, 9.898.418,37 hectares. O estado de Rondônia tem o maior

número de reservas extrativistas, 21, que correspondem a 49% do total da área dessa categoria de UCs nos estados (DRUMMOND *et al.*; ISA, 2011; MMA, 2011).

Diversos são os fatores que podem explicar as diferentes distribuições das categorias de UCs pelos estados e a predominância de um determinado tipo de UC em uma localidade. No caso brasileiro, o modo de distribuição das competências ambientais entre os entes federativos e o próprio arranjo federativo brasileiro são elementos importantes para compreender o processo de criação de UCs nos estados. Esses elementos serão objeto de análise no próximo capítulo.

2 ARRANJO FEDERATIVO, DESCENTRALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Este capítulo apresenta uma reflexão teórica sobre os impactos do processo de descentralização de políticas públicas no Brasil sobre a condução da agenda ambiental pelos governos estaduais, bem como a ampliação dos poderes dos governadores brasileiros para a definição de suas agendas de políticas públicas, em especial, a ambiental, após o processo de redemocratização de 1988.

2.1 ARRANJO FEDERATIVO

Os dois elementos básicos que caracterizam um sistema de organização federativa são o seu desenho constitucional e a forma como é realizada a divisão territorial de poder governamental. Existem autores que apontam outros elementos acessórios que caracterizam os sistemas federativos, tais como a forma de organização partidária e a cultura política (ALMEIDA, 2001).

Compreender as manifestações territoriais do federalismo implica analisar em profundidade as formas como ocorrem as divisões de competências entre os entes federativos e como as diferentes configurações econômicas e as políticas regionais são reverberadas pelo governo central, no caso brasileiro, pela União.

Rodden (2005) aponta que o federalismo não deve ser compreendido com uma forma única e particular de distribuição de autoridade e de competências entre diferentes instâncias de governo. Para o autor, trata-se de um processo complexo de estruturação de instituições, por meio das quais a autoridade é redistribuída entre os diferentes níveis governamentais. Sendo o próprio federalismo um contrato entre as partes, é necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais para que o sistema de distribuição de autoridade funcione.

Antes de examinar os detalhes das instituições que balizam os contratos federais, é importante compreender como e por que os contratos federais, de maneira geral, são estabelecidos. Neste estudo, as dimensões legais e políticas analisadas do arranjo federativo brasileiro são as grandes instituições que sustentam a construção das políticas estaduais de conservação. Celina de Souza (2005) aponta que tanto a definição quanto a

operação do federalismo estão imersas em condições históricas que fizeram emergir o contrato original entre os entes federados.

Na ciência política, pode-se dizer que há duas linhas interpretativas sobre as razões/motivações para o estabelecimento de arranjos federativos. Uma linha, defendida por Riker (1964) e seus seguidores, defende a ideia de que as federações modernas surgiram a partir de negociações que visavam garantir a defesa militar de diferentes territórios contra um inimigo comum, ainda que o arranjo federativo fosse capaz de gerar efeitos *spill-over* positivos como o estabelecimento do livre comércio e a criação de uma moeda comum para diferentes territórios. Uma segunda linha, aqui representada por Stepan (1999), defende que os arranjos federativos nascem por imposição, devido a movimentos colonialistas e de conquista.

Conforme Riker (1964), as alianças e as confederações são arranjos organizativos caracterizados pela instabilidade, pelo comportamento oportunista de seus membros e por problemas de ação coletiva. Entretanto, se forem construídos incentivos para a cooperação, por meio de um forte alinhamento político e oferta de bens comuns relevantes (segurança, retorno econômico, redução dos custos de transação entre os agentes), os representantes políticos dos diferentes territórios ou das entidades envolvidas no arranjo organizativo podem negociar uma nova estrutura de governo baseada em um governo central forte e em regras decisórias que não se pautam pelo princípio da unanimidade. Dessa forma, uma vez estabelecido o contrato federalista, ele permaneceria após a derrota de uma ameaça comum, devido aos seus efeitos benéficos de *spill-over*.

Stepan (1999), por sua vez, nega o caráter voluntário inicial dos arranjos federativos. Para ele, muitos estados multinacionais formaram-se como movimento contrário a uma pressão de fragmentação política e territorial impulsionados por ondas anticolonialistas/separatistas. O pacto federal seria o único instrumento viável para conservar a unidade nacional de um território e servir como instrumento de proteção contra interesses de forças estrangeiras ou de conflitos entre diferentes etnias em um mesmo território. No caso latino americano, de fato, a tese de Stepan parece mais aplicável.

Mas, qual seria, então, a relação entre os arranjos federalistas e os processos de descentralização de políticas públicas? São processos que se influenciam mutuamente.

Conforme Rodden (2005), a interação entre os dois fenômenos pode ser mais bem compreendida se for adotado o entendimento de que a descentralização, no campo das políticas públicas, nas últimas décadas do século XX e primeira década do século XXI, não consistiu em uma transferência líquida de autoridade ou de recursos fixos dos níveis

centrais de governo para os subnacionais. Tampouco o federalismo pode ser compreendido como a alocação fixa de esferas de autonomia do governo central e dos entes federativos.

Ainda segundo Rodden (2005), uma construção teórica robusta sobre a relação entre os fenômenos federalismo e descentralização permite analisar as causas e os efeitos da distribuição compartilhada de autoridades política, fiscal e de políticas públicas. Eis o porquê de os dois elementos terem sido tomados neste estudo como componentes de fundo para uma análise da política de criação de unidades de conservação no estado do Amazonas neste estudo.

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO – ALGUNS CONCEITOS

O processo de descentralização das políticas públicas foi reforçado, nas décadas de 1970 e 1980, como um modelo alternativo de atuação do Estado, via o estabelecimento de parcerias com outros níveis de governo ou com agentes da sociedade civil, como forma de aperfeiçoar a oferta de serviços públicos. Essa onda de descentralização foi também uma resposta à falência de um modelo anterior de intervenção governamental centralizado e planejado, que se mostrou incapaz de responder às novas demandas sociais, políticas e econômicas de um mundo marcado por uma nova forma de organização econômica neoliberal (FALETTI, 2010; ARRETCHE, 1996).

Esse processo esteve alicerçado no princípio da subsidiariedade. Em outras palavras, acreditava-se na ideia de que todos os processos de tomada de decisão, coleta de impostos e de gerenciamento de políticas públicas deveriam ser realizados juntos aos níveis mais baixos de governo (ou mais próximos às populações) como forma de responder às mudanças econômicas e políticas da época (FALLETTI, 2010).

Mesmo que de forma fragmentada e descontínua, o processo de descentralização das políticas públicas, afirmam alguns autores, ocorreu de forma mais intensa e profícua na América Latina, viabilizando a construção de políticas públicas que reavivaram os interesses subnacionais e as políticas territoriais (FALLETTI, 2010; FARAH, 2006; SUBIRATS, 2006; SCARDUA, 2003; BURSZTYN, 2003).

O Brasil e a Colômbia foram os países latino-americanos nos quais a onda de descentralização reverberou com mais força. Um volume significativo de poder foi devolvido aos governadores e prefeitos (FALETTI, 2010; ABRUCIO, 1998; SCARDUA, 2003; MAINWARING, 1999). Para Celina Souza (2006; 1997), Brasil e Colômbia iniciaram os seus processos de descentralização pós-desenvolvimentista com medidas de descentralização

política; "...a decisão de descentralizar foi tomada pelos representantes eleitos e pelos políticos subnacionais, e não pelo governo central". (SOUZA, 1997, p.16).

Uma vasta gama de estudos vem buscando identificar as consequências dos processos de descentralização sobre diversos aspectos da vida política: no aspecto da *accountability* política e a sua relação com a democracia (MANOR, 1999), da governança local (Borja, 1984), da eficiência da alocação de recursos (RUA & AGUIAR, 2006), entre outros.

O termo descentralização pode ser definido de acordo com diferentes perspectivas, disciplinares e ideológicas. Rondinelli definiu a descentralização, a partir de uma perspectiva administrativa, como "[...] a transferência de responsabilidade para planejar, gerenciar, promover a arrecadação de recursos e a alocação de recursos recebidos do governo central e de suas agências para unidades subordinadas ou outros níveis de governo". (RONDINELLI, 1989, p. 59).

Buchanan (1987), por sua vez, sob uma perspectiva econômica, definiu a descentralização como uma forma de viabilizar a execução de políticas públicas de forma mais eficiente.

Borja (1984) interpretou a descentralização como uma ferramenta de democratização das políticas públicas. Segundo o autor, a descentralização deveria ser concebida como um veículo para promover a participação dos cidadãos na agenda estatal, ainda que esse processo implique em burocratização excessiva da execução de políticas públicas, perda de coerência e agilidade nos processos decisórios e aumento do gasto de funcionamento interno do aparato estatal.

Buarque (1999), em uma linha de argumentação semelhante à de Borja (1984), definiu descentralização como:

[...] a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias [formalmente] agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais os municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. (Buarque, 1999, p. 16).

De acordo com Rondinelli (1990), é possível estabelecer uma gradação entre os diferentes níveis de descentralização encontrados no âmbito da administração pública, de acordo com o grau de autonomia conferido aos diferentes entes governamentais. Os três tipos ou graus de descentralização, conforme a classificação de Rondinelli, seriam: desconcentração, delegação e devolução.

A desconcentração não provoca grandes mudanças na parcela mínima de autonomia atribuída aos entes governamentais subordinados a um governo central. Ela provoca movimentos de dispersão da responsabilidade pública de execução de determinada política entre as diferentes autoridades subordinadas ao governo central ou por região geográfica, sem alterar a autonomia desses agentes para a construção de novas agendas de políticas públicas (SCHNEIDER, 2003).

A arquitetura governamental baseada em processo de desconcentração caracteriza-se pela permanência do governo central como instância superior do processo decisório e do desenho das políticas públicas (SCHNEIDER, 2003; KELLY, 2005).

A delegação permite a transferência efetiva de responsabilidades do governo central para os governos locais ou, ainda, para organizações sociais autônomas não ligadas ao governo central. A delegação permite um grau maior de autonomia aos entes governamentais, em comparação com a desconcentração. Contudo, nesse modelo de arquitetura governamental, tanto as organizações sociais autônomas quanto os governos locais devem, de certa forma, prestar contas de suas ações ao governo central, seja por meio de arranjos contratuais políticos, de auditoria ou de relatórios de desempenho (FALETTI, 2006; MONTERO, 2001; SCHNEIDER, 2003).

O último grau de autonomia possível em processos de descentralização - conforme a categorização de Rondinelli (1990) - é a devolução. Na definição de Schneider (2003): "...under 'devolution', the central government allows quasi-autonomous local units of government to exercise power and control over the transferred policy". (SCHNEIDER, 2003, p. 38).

Nos arranjos de descentralização baseadas na devolução, os governos locais passam a ter maior protagonismo em todo o ciclo da política pública, desde o processo de concepção e desenho, passando pela execução e o acompanhamento e monitoramento. Nesse arranjo, como apontam Andersson *et al.* (2008) e Schneider (2003), o governo local só pode ser constrangido pelo governo central a prestar contas de suas ações se o governo central dispuser de capacidade para ameaçar os recursos ou a autoridade do governo local⁶.

Trabalhar com a categoria geral 'descentralização' implica perder a riqueza de detalhes e de nuances encontrada na caracterização dos graus de autonomia possíveis na arquitetura governamental. Ainda assim, no presente trabalho optou-se por trabalhar com a categoria geral, sem entrar em detalhes sobre as particularidades de cada nuance quando aplicadas ao caso das políticas públicas ambientais brasileiras. Isso se fez por necessidade

⁶ *An arm's length relationship*, na definição de Schneider (2003).

de simplificação conceitual, ainda que essa simplificação seja passível de críticas por teóricos mais puristas (SOUZA, 2006; GIBSON, 2004; SCHNEIDER, 2003).

O processo de descentralização é entendido neste trabalho como a transferência de autoridade e de responsabilidades do governo central a outros entes federativos ou a outras instâncias da hierarquia político-administrativa e territorial de um Estado.

2.3 O ARRANJO FEDERATIVO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL

A forma federativa de governo foi introduzida no Brasil em 1889 e detalhada na Constituição de 1891 (SOUZA, 2005). Desde então, o componente federativo permeou todas as Constituições brasileiras e impactou a maneira como as questões políticas são conduzidas e gerenciadas pelos diferentes entes federativos (SOUZA, 2005; FAORO, 2008).

Diferentemente dos arranjos federativos clássicos, a forma federativa adotada no país não foi fruto de resposta de um conjunto de estados soberanos e independentes que se uniram para manter uma unidade baseada em uma identidade comum (FALETTI, 2006).

A instituição da forma federativa no Brasil se deu de dentro para fora, por meio de decretos, sem observar elementos que considerassem a forma de vida da população brasileira no momento histórico do final do século XIX, o que produziu uma federação imperfeita (MORAIS & VANDRESEN, 2003).

De acordo com Affonso (1997), o arranjo federativo brasileiro foi uma resposta à estrutura centralizada no período imperial. Pretendia marcar a nova forma de governo, o republicanismo, como uma estrutura descentralizada e autônoma.

Ainda dentro do período republicano brasileiro, o arranjo federativo passou por diversos movimentos de descentralização e de recentralização política e fiscal que, por sua vez, impactaram a autonomia dos entes estatais em diferentes períodos.

Affonso (1997) identifica a existência de seis períodos marcantes de transformações político-institucionais no Brasil sob o regime de governo republicano: 1) a primeira República (1889 a 1930); 2) o Estado Novo (1930-1945); 3) a restauração democrática (1945-1964); 4) o regime militar (1964-1985); 5) a Nova República (iniciada com a promulgação da Constituição de 1988) e; 6) as eleições diretas para presidente em 1989.

Gibson (2004) aponta que a maioria dos estudos brasileiros sobre o fenômeno do federalismo, pós 1988, acabaram por utilizar o conceito de descentralização como sinônimo

de federalismo, esquecendo que o federalismo tem especificidades constitucional e política próprias que não são encontradas em arranjos de descentralização.

Entretanto, é possível refutar as afirmações de Gibson (2004) se for levado em conta, sobretudo no campo das políticas ambientais, que os movimentos de descentralização se confundem com uma consolidação tardia do federalismo brasileiro.

Além disso, levando-se em conta os diagnósticos de Riker (1975), as dificuldades e atipidades do funcionamento do federalismo brasileiro estão mais ligadas à incapacidade dos governos estaduais e federal de coordenar a execução das políticas públicas do que do desenho imperfeito da arquitetura constitucional brasileira.

Souza (2005) apontou que o desenho constitucional brasileiro é responsável pela acomodação das diferenças regionais, o que contribui para a distribuição assimétrica de poder entre os entes estaduais e municipais. Isso, por fim, dá maior respaldo aos estudos no campo da ciência política e da Administração, que optam por privilegiar a questão da descentralização como componente interveniente no *modus operandi* das políticas públicas.

Ao tomar a descentralização como elemento interveniente no processo de construção das políticas públicas brasileiras, busca-se compreender como alguns elementos se relacionam no processo de construção de uma política ambiental em um dado período e região. Tais elementos incluem a distribuição territorial fragmentada, a existência de um sistema multipartidário, a existência de uma estrutura financeira e orçamentária complexa, a presença de uma diversidade de biomas e a interação entre uma multiplicidade de instituições.

A Constituição 1988 elevou os municípios à condição de unidade federada e estabeleceu princípios básicos para a repartição de competências entre os entes federados. Além disso, previu, pela primeira vez em uma carta constitucional brasileira, uma proteção governamental mais ampla e compartilhada entre os entes federativos sobre o meio ambiente nacional (artigos 196 a 204, 225, 231 e 232).

Souza (1992) chama a atenção para o fato de que a Constituição de 1988 criou uma situação quase paradoxal no campo ambiental: promoveu processos profundos de descentralização na execução das políticas públicas ambientais, porém sem transferir poder de decisão sobre a gestão dos recursos naturais aos entes federados:

A Constituição de 1988, reconhecidamente descentralizada em diversos aspectos, tratou o meio ambiente de forma paradoxal, descentralizando mais o seu controle e pouco a decisão sobre o uso dos recursos, na medida em que mantém a propriedade da União sobre as terras destinadas à preservação ambiental e os potenciais de energia hidráulica, incompatível, em parte, com a adoção da competência concorrente para a proteção das paisagens naturais notáveis e a preservação da floresta, fauna e flora. Outra competência concorrente agora determinada é a do acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração dos recursos hídricos e

minerais. Assim, a constituição concedeu espaço para os estados membros, as práticas de controle e muito pouco para a tomada de decisões. (SOUZA, 1992, p. 6).

A Constituição de 1988 promoveu também a transferência de grandes volumes de recursos da União para os estados e municípios, sem contrapartida de uma transferência efetiva de atribuições e responsabilidades na área ambiental. Dessa forma, esperava-se que estados e municípios fossem empoderados e que assumissem a condução de diversas agendas ambientais de forma mais eficiente do que a União.

Contudo, a inexistência de instrumentos legais que incentivassem os estados e municípios a abraçar as novas agendas e a falta de um corpo institucional que viabilizasse a sua atuação em suas jurisdições acabou 'sobrecarregando' a União, que continuou a atuar em algumas áreas devido à inércia de estados e municípios. Esse quadro pode ser observado no tocante à criação das unidades de conservação até o início da década de 2000.

A partir da década de 2000, ocorreu um movimento diferente, em alguns estados brasileiros da região Norte, que levou os governos estaduais a investirem na criação e na implementação de UCs em seus territórios.

Investigar as motivações que levaram alguns estados a alterar sua agenda ambiental é um dos primeiros passos para compreender como o arranjo federativo brasileiro pode ser um elemento interveniente na conformação de políticas públicas.

2.4 MOTIVAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DE UCS NO BRASIL E NA REGIÃO AMAZÔNICA

Como apontam Dourojeanni e Pádua (2007), as sociedades sempre buscaram conservar algumas áreas naturais específicas em diferentes momentos históricos e por diversas motivações. Algumas motivações tinham fundamentos filosóficos e transcendentais, como no caso dos movimentos pela proteção de territórios sagrados para as populações tradicionais; em outros casos, buscava-se a preservação de nascentes ou fontes de água, ou, a proteção de estoques de caça, etc (CÂMARA CASCUDO, 1993; BRASIL, 2005; SIMONIAN, 2000).

Para Diegues (1994), o estabelecimento de UCs - conforme as definições aceitas atualmente - é motivado pelo enfrentamento entre os elementos civilização *versus* selvagem, ser humano *versus* mundo natural. Esse enfrentamento sempre esteve presente nas discussões filosóficas e políticas sobre as implicações científicas, sociais e econômicas do processo de estabelecimento de UCs.

O dado tomado como relevante para este estudo é o processo político do estabelecimento das UCs, geralmente criadas em processos *top-down*, no qual o pressuposto da incompatibilidade de coexistência entre o elemento humano e natural foi a regra durante muitos anos.

No Brasil, desde o final do século XVIII, os projetos voltados para a conservação/preservação da natureza sempre estiveram ligados à ideia de necessidade de conformação de uma unidade nacional, com forte apelo nacionalista. A construção de um projeto sólido de soberania nacional era mais relevante do que as motivações estéticas ou filosóficas relacionadas à conservação da natureza (ZHOURI, 2004, 2010; MACDONALD, 2005).

Os recursos naturais foram encarados como o grande passaporte para a promoção do crescimento econômico do país e por isso deveriam ser preservados e em alguns casos utilizados de forma racional. A negação do modo colonial de exploração da terra seria, dessa forma, o verdadeiro caminho para se conquistar a identidade brasileira e desenhar um novo processo de ocupação do território (DEAN, 1996).

Entretanto, nos últimos dois séculos (XIX e XX), os processos de ocupação da Amazônia Legal e do interior do Brasil foram marcados por ondas de desmatamento, exacerbação de conflitos sociais e degradação dos recursos naturais (VERÍSSIMO *et al.*, 2004). Esses elementos permanecem presentes no imaginário social relativo aos processos de 'conquista' da natureza pelo homem brasileiro.

Muito mais recentemente, porém, a floresta amazônica despontou como o bioma síntese das duas visões brasileiras sobre a natureza, o "inferno verde" ou a promessa de um futuro próspero, e carro-chefe da política ambiental brasileira. Na constatação de Becker e Stenner: "...[a] Amazônia tornou-se símbolo de questão ecológica em sua dupla face [desenvolvimento versus conservação ambiental], e da disputa geopolítica [mundial]". (BECKER & STENER, 2008, p.36).

A partir da década de 1980, conforme apontaram Hochstetler & Keck (2007), emergiram redes de ativismo ambiental no Brasil. Essas redes eram compostas por membros de agências de governos, políticos, técnicos, representantes de diversos movimentos ambientalistas e ONGs internacionais e nacionais, que aproveitaram a crise do estado brasileiro da década de 1980 para influenciar positivamente a política ambiental nacional, fora dos canais formais de interação política.

O intenso processo de interação entre a burocracia governamental brasileira e os diversos atores da mobilização socioambiental influenciaram o desenvolvimento de uma política ambiental com forte caráter conservacionista e social. Na definição de Viola e Leis

(1995), vigorava no Brasil, até então, o ambientalismo bissetorial, conformado pelo protagonismo de associações ambientalistas e agências estatais de meio ambiente.

Caracteriza o período de 1980 a 1990 a ampliação da participação de grupos sociais no movimento pela defesa do meio ambiente, em especial, grupos de seringueiros, que defendiam a manutenção da atividade extrativista como uma forma de promover a proteção da floresta aliada a uma agenda social mais ativa. Outro fator que tem contribuído para a ampliação das UCs a partir da década de 1990 é a crescente valorização da biodiversidade como um elemento de poder político e econômico dos estados na configuração geopolítica mundial (DOUROJEANNI & PÁDUA, 2007; MEDEIROS *et al.*, 2011).

A ampliação de campanhas de sensibilização pública sobre a importância da conservação da biodiversidade e das florestas, a expansão do ecoturismo como um nicho de mercado, a intensificação dos conflitos socioambientais e o número crescente de instrumentos internacionais legais voltados à proteção da biodiversidade são elementos que têm contribuído, de diferentes formas, para a expansão das UCs, seja para o uso direto/indireto de seus recursos biológicos, ou para a proteção espacial de uma região estratégica, ou como reconhecimento de direitos de populações tradicionais.

2.5 FUNÇÕES DE ESTADO E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

A política ambiental pode ser definida como um conjunto de atividades e procedimentos executados pelo diferentes níveis de competências do Estado que pretendem alcançar determinados fins de proteção do meio ambiente e conservação da natureza (FERNANDEZ-VÍTORA, 1997).

Desde a década de 1980, a maioria dos países em desenvolvimento vem promovendo a descentralização de suas políticas voltadas para o meio ambiente (ANDERSSON *et al.*, 2010). Entretanto, o processo de descentralização da política ambiental brasileira é um fenômeno antigo.

O conjunto de leis e normas relacionadas à gestão dos recursos naturais brasileiro começou a ser esboçado a partir 1930, durante o governo de Vargas, e permaneceu sem grandes modificações até a década de 1960 (AMARAL *et al.*, s/d).

A década de 1960, conforme apontam Hochstetler & Keck (2007), marca o início da fase moderna da política ambiental brasileira. De 1965 a 1970, a legislação federal referente

a florestas, caça e mineração foi revista e ampliada, tanto no âmbito federal como em alguns estados, em especial, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

Na década de 1980, foi instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Por meio do SISNAMA foi estabelecida a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), cujo objetivo era definir padrões que possibilitassem “o desenvolvimento sustentável do país, por meio da adoção e do desenvolvimento de mecanismos e instrumentos capazes de conferir maior proteção ao meio ambiente nacional”.

O SISNAMA era o grande guarda-chuva institucional que abrigava o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e órgãos da administração pública federal, setorial, estadual e municipal de meio ambiente.

Em 22 de fevereiro de 1989, por meio da Lei nº 7.735, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. Pode-se dizer que a partir da criação do IBAMA a gestão ambiental no país começou a ser integrada, por o novo órgão surgiu a partir da integração de quatro órgãos federais anteriores e que tratavam a questão ambiental de forma fragmentada: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada à Presidência da República; o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal; a Superintendência de Pesca (SUDEPE) e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA).

Ao CONAMA e ao MMA foram atribuídas as responsabilidades de formular políticas públicas ambientais e de fazer a articulação interinstitucional; ao IBAMA e aos outros órgãos ambientais federais, estaduais e municipais foi atribuída a responsabilidade de execução da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme descrito na Lei nº 6.938/81.

A Lei nº 6.938/81 apenas desenhou a estrutura político-administrativa básica do SISNAMA (conforme o Quadro 3, abaixo). A regulamentação do sistema e a definição de responsabilidades mais restritas aos diferentes órgãos do sistema só foram estabelecidas por meio do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, atualizado pelo Decreto nº 6.792, de 10 de março de 2009, que inseriu o Instituto Chico Mendes (ICMBio)⁷ na estrutura do SISNAMA. Entretanto, os dois decretos reguladores não conseguiram estabelecer de forma clara o modo de funcionamento do SISNAMA, contribuindo para a existência de um arranjo político-institucional confuso na área ambiental (MARTINS e CUNHA FILHO, 2009).

⁷ O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é uma autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criada pela Lei Federal nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que tem como atribuições a execução das ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, incluindo a proposição, implantação, gestão, fiscalização e proteção de Unidades de Conservação instituídas pelo Governo Federal. Além disso, o ICMBio tem poder de polícia e de fiscalização no âmbito das UCs federais.

Classificação do Órgão	Órgão	Descrição das funções
Órgão Superior	Conselho de Governo	Assessorar o Presidente da República no processo de formulação das diretrizes para a área ambiental e da Política Nacional do Meio Ambiente.
Órgão Consultivo e Deliberativo	Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)	Assessorar o Governo e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente. Estabelecer normas e padrões federais que deverão ser observados pelos Estados e Municípios, respeitada a liberdade dos dois últimos entes para estabelecer critérios adequados às suas realidades, desde que os critérios adotados não sejam mais permissivos do que os estabelecidos no âmbito federal.
Órgão Central	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Planejar, coordenar, controlar e supervisionar a Política Nacional de Meio Ambiente e as diretrizes estabelecidas para a área ambiental.
Órgão Executor	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Formular, coordenar, fiscalizar, controlar, fomentar, executar e fazer executar a Política Nacional do Meio Ambiente e a preservação e conservação dos recursos naturais.
Órgãos Executor	Instituto Chico Mendes De Conservação Da Biodiversidade (ICMbio)	Executar as ações do SISNAMA relacionadas à gestão das UCs federais.
Órgãos Seccionais	Entidades Estaduais de Meio Ambiente	Executar programas e projetos na área ambiental; Controlar a fiscalização das atividades degradadoras do meio ambiente nos estados.
Órgãos Locais	Entidades Municipais de Meio Ambiente	Controlar e fiscalizar as atividades degradadoras do meio ambiente nos municípios.

Quadro 3 – Estrutura político-administrativa do SISNAMA conforme a Lei Federal nº 6.938/81 e alterações.
Fonte: Elaborado pela autora a partir de MARTINS & CUNHA FILHO (2009).

A característica mais marcante do estabelecimento do SISNAMA foi seu direcionamento para a execução descentralizada das políticas, contando com repartição de responsabilidades entre as três esferas de governo e a participação da sociedade civil na conservação do meio ambiente brasileiro (MMA, 1997).

Durante o ano de 1987, uma ‘Frente Verde’, constituída por parlamentares e membros do movimento ambientalista se mobilizou para inserir na nova Constituição de 1988 um capítulo referente ao meio ambiente. O capítulo representou uma grande conquista,

sobretudo simbólica, mas a organização estatal no campo ambiental ficou dependente do estabelecimento de outros instrumentos legais, nas décadas seguintes, para que as políticas públicas se tornassem realidade.

Em 1987, por meio de um acordo entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o governo brasileiro, foram delineadas as primeiras linhas para a construção do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA). As principais linhas de ação do PNMA apoiadas pelos recursos do PNUD foram: a) o apoio ao desenvolvimento de instituições mais sólidas na área ambiental; b) a criação de espaços protegidos e, c) o fomento a novas estratégias de desenvolvimento nacional baseadas no planejamento e na integração regional (MMA, 1997).

Em 1991, o PNMA foi implementado no país por meio de um grande acordo de financiamento com diversas agências multilaterais (KfW, BIRD e Banco Mundial, entre outros) (MMA, 1997).

A criação de UCs, pelas três esferas de governo, tornou-se um dos principais instrumentos de execução imediata do PNMA. A própria lei da Política Nacional de Meio Ambiente criou a categoria de Área de Proteção Ambiental, elemento importante no movimento de expansão das categorias de UCs existentes no Brasil, conforme apontado no Capítulo 1.

A execução do PNMA durante a década de 1980 tornou clara a existência de um hiato administrativo e político entre as três esferas de governo para a criação e administração de um sistema de UC efetivo e harmônico.

Em 1987, o CONAMA editou a Resolução nº 11, para superar uma parte do hiato entre as três esferas de governo no tocante à definição de categorias de áreas protegidas e procedimentos básicos para a sua criação. Foi dado o primeiro passo para a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), só concretizado no ano 2000.

Diversos autores apontam a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 como o grande marco da descentralização das políticas públicas no Brasil (SCARDUA, 2003; AZEVEDO *et al.* 2007; PELLEGRINI, 2006). Contudo, é possível dizer que o país contava desde 1981 com um sistema de descentralização para a política ambiental⁸. Hipoteticamente aquele esse quadro, permitiria maior permeabilidade dos órgãos ambientais às demandas da sociedade.

⁸ Ainda que o processo de conformação do sistema de políticas ambientais no Brasil seja marcado, sobretudo, pela descentralização, houve momentos de centralização importantes para a construção da arquitetura institucional ambiental do país, como no caso da criação do IBAMA em 1989 que permitiu a integração de diversas pautas ambientais, antes sob a gerência de órgãos com visões diferentes e, por diversas vezes contraditórias.

Entretanto, ele era de um sistema ambiental fraco, com baixa capacidade institucional inicial e baixa participação social. Além disso, a falta de clareza na definição das responsabilidades dos agentes estaduais e municipais sobre as políticas ambientais brasileiras foi fator um fator que contribuiu para a fraqueza do sistema (SCARDUA, 2003).

No caso brasileiro, em especial, Abrucio (1994) e Abrucio & Samuels (1997) apontam que a descentralização de políticas públicas se deu mais por necessidade do que por planejamento – ocorreu sem coordenação e definição de responsabilidades, sobretudo do nível estadual. Sendo assim, seria necessário construir um novo pacto federativo pós 1988, em termos de revisão de atribuições para a arrecadação de receitas e de responsabilidades, para que as unidades federativas pudessem executar as políticas públicas com qualidade.

Entretanto, como apontam Scardua e Burzstyn (2003) e Azevedo *et al.* (2007), a Política Nacional de Meio Ambiente nasceu descentralizada e imobilizada por não contar com instrumentos operacionais que viabilizassem a gestão ambiental nacional de forma fluida. A PNMA não foi capaz de construir ou apontar os instrumentos necessários para uma revisão do pacto federativo na área das políticas públicas ambientais. A falta de capacidade institucional e de recursos humanos levou à instabilidade dos órgãos ambientais, o que culminou em um quadro de desestabilização do sistema ambiental nacional, situação que permaneceu até o início da década de 2000.

Para César (2003), não existia, até o estabelecimento do SNUC, um conjunto doutrinário legalmente instituído e sistematizado - aplicável às três esferas de governo - que dispusesse sobre os princípios, critérios e estratégias de criação, implantação e manutenção de UCs no Brasil.

A descentralização no campo das políticas ambientais estaduais tem apresentado diferentes experiências, tanto de sucessos quanto de fracassos. Scardua (2003) atribui essa diversidade de trajetórias e estratégias às diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais verificadas nos diferentes estados brasileiros.

A percepção de Scardua (2003) confirma a afirmação de Pierson (1998) que, na década de 1990, defendia a ideia de que as políticas públicas não são mero resultado das interações ocorridas no jogo político partidário e das preferências dos agentes políticos, e sim, que as próprias políticas públicas, em determinados momentos, são capazes de criar o jogo político.

A partir de 1992, a agenda ambiental internacional ganhou destaque nos discursos do governo brasileiro, em especial, na ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro. As políticas ambientais ganharam espaço no jogo político nacional.

Para Amaral *et al.* (s/d), Scardua (2003) e Banerjee (2009), a Constituição Federal de 1988 viabilizou a participação mais ativa dos estados e dos municípios na condução das políticas públicas ambientais locais. A partir de 1988, ainda que de forma incerta e frágil, emergiram políticas ambientais adaptadas à realidade econômica e institucional de cada ente governamental, estimulando a interação entre agentes públicos e agentes econômicos locais (LOPES *et al.*, 1996).

A Constituição Federal de 1988 transferiu parte das atribuições e responsabilidades da União, no tocante à gestão de políticas ambientais, aos entes estaduais e municipais, contudo, de forma não muito clara.

Os dois dispositivos constitucionais que tratam do processo de descentralização ambiental no país, os artigos 23 e 24, não obrigam os estados e municípios a atuarem na área ambiental. Eles apenas explicitam que a proteção ambiental é responsabilidade comum (paralela ou cumulativa) de todos os entes federativos (artigo 23) e que estados e municípios possuem competência concorrente para elaboração de leis sobre o meio ambiente, desde que sua legislação não seja conflitante com os dispositivos federais (artigo 24).

Em última instância, a Constituição brasileira de 1988 dividiu de forma incerta e pouco eficiente as competências entre os entes federais sobre a proteção e a gestão do meio ambiente. Isso porque a sobreposição do poder federal sobre os poderes estaduais e municipais, no tocante a competência geral de elaboração legislativa, suspende a eficácia e a liberdade dos dois últimos entes (CAPELLI, 2002).

Como já apontaram Scardua (2003) e Abrucio (1994), é recorrente na literatura a percepção de que o tipo de federalismo e de relações intergovernamentais estabelecidas nos diferentes âmbitos de poder no Brasil têm dificultado a promoção de mudanças em diferentes áreas de intervenção do Estado. Tais áreas incluem a descentralização das políticas sociais, tais como: saúde, habitação e educação; dos setores de infraestrutura, como: transporte e energia elétrica; finanças públicas e estrutura fundiária; no setor ambiental.

Ainda assim, muitos estados brasileiros vêm tentando ocupar as lacunas de poder criadas pelo novo ordenamento legal brasileiro. Dessa forma, a construção de políticas ambientais acaba sendo o resultado de um conflito entre os projetos estaduais e o projeto da União. Em parte, tais conflitos são reflexos da própria ambiguidade da Constituição brasileira no tocante à distribuição de competências na área ambiental.

Como aponta Machado (2004), a despeito da idealização da lei de criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente, o funcionamento das políticas ambientais no Brasil, de forma

integrada entre os três entes federativos (estados, União e municípios), ainda é falho, devido a uma série de conflitos de competências não solucionados.

Se o processo de descentralização na área ambiental for entendido como elemento de implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, afirmam Burzstyn e Shiki (2005), ele tem sido executado de forma descontínua e seletiva nas últimas duas décadas do século XX. Nesse período, os entes federativos, estados e municípios, passaram por diversos processos e movimentos de ampliação e constrição do poder decisório e da capacidade de desenho e execução das políticas públicas ambientais. Isso, exigiu a atuação do governo central para conferir um nível mínimo de coordenação, ainda que imperfeita, às políticas públicas ambientais.

No caso das UCs, a Resolução CONAMA nº 11, de 1987, é um exemplo claro da atuação do governo federal como um agente importante para garantir um mínimo de coordenação entre os três entes federativos no processo de condução das políticas ambientais no país.

Contudo, a própria incerteza com relação aos papéis a serem desempenhados pelos entes federativos na área ambiental tem criado espaços de atuação e inovação para os governos estaduais que começaram a 'esverdear' as suas agendas por diversos motivos: políticos, econômicos, sociais, por pressão de agentes externos, entre outros.

2.6 A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE O PODER DOS GOVERNADORES: AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS

Diferentemente do papel desempenhado pelos governos locais em outros países latino-americanos, no Brasil os estados têm desempenhado um importante papel na dinâmica política do país desde o fim do sistema monárquico, sobretudo graças à autonomia fiscal até então desfrutada (BORGES, 2007).

Como apontam Borges (2007) e Arretche (1996; 2000), o desenvolvimento do federalismo brasileiro foi marcado por movimentos pendulares de centralização política e financeira e de descentralização de recursos e de poder político.

Dessa forma, o desenvolvimento de novas ferramentas de gestão e de participação popular nos níveis municipal e estadual foi um dos caminhos escolhidos pelos constituintes de 1988 para legitimar e reafirmar as novas instituições democráticas de um período pós-autoritário.

Abrucio (1994) e Abrucio & Samuels (1997) apontam que a descentralização de políticas públicas, no Brasil, se deu pela necessidade política de reafirmar a importância do novo modelo político implementado no país após o processo de redemocratização e pela própria incapacidade do governo central de desenhar e executar políticas públicas, de forma centralizada, em um território tão grande e com poucos recursos.

Após a transição democrática de 1988, os governos estaduais e municipais alcançaram maior capacidade de arrecadação e, ao mesmo tempo, passaram a ser mais demandados no provimento de serviços públicos (SAMUELS & ABRUCIO, 2000).

Governadores e prefeitos passaram a dispor de mais recursos fiscais. Além disso, desenvolveram capacidade de resolução de um maior número de políticas públicas, além de dispor de maior autonomia constitucional perante o governo central e estarem mais bem organizados para defenderem seus interesses territoriais.

Entretanto, não há consenso na literatura no debate sobre o papel desempenhado pelos governos estaduais na condução das políticas regionais no Brasil. Há duas linhas interpretativas: uma vertente afirma que a política estadual, após o processo de redemocratização, passou a ser movida apenas por práticas clientelistas e pela lógica patrimonialista, voltadas para manutenção do status quo (RÉGIS, 2008; SAMUELS & MAINWARING, 2004). Uma segunda vertente afirma que foram criados espaços e mecanismos que permitiram o desenvolvimento de ações e de políticas públicas mais universalista e parcialmente descoladas do ambiente político do governo central (União) (SOUZA, 2006; ABRUCIO, 2004; ABRUCIO & SAMUELS, 2000).

Conforme a linha de autores representada por Abrucio (1998) e Celina Souza (2006), os governadores se tornaram agentes fortes no processo político e passaram a ser demandados por diferentes grupos de poder locais. As políticas estaduais apresentam-se, sob essa interpretação, como um reflexo de um processo de acomodação de diversos grupos políticos e econômicos que gravitam em torno do governo estadual.

Em contraposição, há a linha de autores como Régis (2008) e Samuels & Mainwaring (2004), que afirmam que os governadores brasileiros perderam poder - como agentes capazes de influenciar o processo político brasileiro - sobretudo após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Souza (2006) e Ferreira (1995) apontam que a análise do quadro político estadual brasileiro, no período pós-descentralização, indica que lógicas diversas influenciam as formas como as políticas públicas estaduais são conduzidas no Brasil. A percepção de que haveria uma única lógica prevalectante nas relações entre governo federal e governos estaduais é um grande erro de interpretação.

Tomando como exemplo a política de conservação da biodiversidade por meio da criação de UCs, trata-se de um caso interessante para observar a interferência do poder dos governos estaduais na condução de políticas ambientais em seus territórios.

Ainda que muitas das áreas protegidas criadas no Brasil permaneçam apenas no papel, Fearnside (2003) defende a posição de que os 'parques de papel' não devem ser encarados como uma grande falha da gestão ambiental, e sim como um primeiro passo para a conservação dos biomas brasileiros. Esse é um dos motivos para o fenômeno de criação de UCs ter ganhado espaço nos debates políticos e no meio acadêmico a partir da década de 1990.

Os estados brasileiros têm desenvolvido políticas ambientais próprias. Esses estados não adotam as mesmas trajetórias no desenho de suas políticas ambientais. Aspectos sociais, econômicos, políticos e a configuração ambiental de cada estado influenciam a construção das políticas ambientais estaduais, conforme apontaram Abrucio (1994) e Abrucio & Samuels (2000).

Lopes *et al.* (1996) defendem a ideia de que o 'súbito' interesse de alguns estados pela temática ambiental nas décadas de 1990 e 2000 se deu, em verdade, por dois motivos: o agravamento de alguns problemas ambientais e a difusão de novos conhecimentos sobre os possíveis benefícios advindos da conservação ambiental.

No tocante às UCs, Toni (2011) aponta que desde 2003 alguns governos estaduais da região amazônica brasileira vêm criando-as em seus territórios, contribuindo significativamente para a expansão da área total protegida por UCs no Brasil.

O ano de 2003 foi um ano marcante para a transformação da dinâmica de relacionamento entre estados e a União, sobretudo no campo das políticas públicas ambientais voltadas para a gestão territorial e o combate ao desmatamento. Naquele ano, um novo presidente foi eleito⁹, os nove estados da região amazônica elegeram novos governadores e o projeto ARPA¹⁰ foi iniciado (TONI, 2011).

Dados coletados por Toni (2011) demonstram que no período de 2003-2009 os governos estaduais da região amazônica responderam por mais de 60% das áreas protegidas criadas no país (Tabela 6). Em 2009, 50% das áreas protegidas existentes na região foram estabelecidas por governos estaduais.

⁹ No ano de 2003 iniciou-se o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que tinha como uma de suas bandeiras de campanha o fortalecimento da articulação federativa no país.

¹⁰ O ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia) é um programa do Governo Federal brasileiro, idealizado em 2002, com duração prevista de 13 anos, criado com os objetivos de: a) expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia; b) proteger 60 milhões de hectares e assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas; c) promover o desenvolvimento sustentável na região amazônica brasileira.

Tabela 6 - Extensão de UCs estaduais e federais criadas na Amazônia Legal no período de 2003-2009.

Jurisdição das UCs	Extensão (ha)
Estadual	37.363,113
Federal	23.781,030

Fonte: Toni (2011)

Ainda segundo Toni (2011), Pará e do Amazonas foram os estados que mais criaram áreas protegidas no período de 2003-2009, respondendo por 90% do total.

Um panorama da situação das UCs estaduais, federais e municipais nos estados amazônicos pode ser construído a partir da análise da distribuição das UCs em extensão e tipo, conforme os dados das Tabelas 7 e 8 seguintes:

Tabela 7 - Unidades de conservação de proteção integral por categoria/tipo, esfera, extensão e quantitativo – Amazônia Legal em 2011.

Grupo/Categoria	Esfera						Total	
	Federal		Estadual		Municipal		UCs	Área (km ²)
Proteção Integral	UCs	Área (km ²)	UCs	Área (km ²)	UCs	Área (km ²)		
Estação Ecológica	31	69.230	53	46.046	2	3	86	115.279
Monumento Natural	3	443	14	690	3	6	20	1.139
Parque Nacional	67	252.053	169	92.916	40	135	276	345.104
Refúgio da Vida Silvestre	7	2.019	8	1.635	1	22	16	3.676
Reserva Biológica	29	38.689	18	12.668	1	7	48	51.364
<i>Total</i>	<i>137</i>	<i>362.434</i>	<i>262</i>	<i>153.956</i>	<i>47</i>	<i>172</i>	<i>446</i>	<i>516.562</i>

Fonte: CNUC/MMA, acessado em 02/06/2011

Tabela 8 - Unidades de conservação de uso sustentável por categoria/tipo, esfera, extensão e quantitativo – Amazônia Legal em 2011.

Grupo/Categoria	Esfera						Total	
	Federal		Estadual		Municipal		UCs	Área (km ²)
Uso Sustentável	UCs	Área (km ²)	UCs	Área (km ²)	UCs	Área (km ²)		
Floresta Nacional	65	163.453	24	109.803	0	0	89	273.256
Reserva Extrativista	59	122.708	7	10.059	0	0	66	132.767
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	644	26	109.200	0	0	27	109.844
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	32	100.144	167	325.584	33	5.354	232	431.082
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	448	24	445	2	1	42	894
<i>Total</i>	<i>173</i>	<i>387.398</i>	<i>248</i>	<i>555.090</i>	<i>35</i>	<i>5.355</i>	<i>456</i>	<i>947.844</i>

Fonte: CNUC/MMA, acessada em 02/06/2011

Os dados apontam indícios de dinamização das políticas de criação de unidades de conservação no Brasil. Devido à diversidade de configurações político-social e econômicas dos estados, examinar a trajetória de construção daquelas políticas a cargo do governo estadual é um procedimento que permite explorar os possíveis impactos do poder dos governadores no desenho e execução de políticas públicas no campo ambiental.

A descentralização de competências relacionadas à criação de espaços protegidos, em especial as UCs, envolve processos de articulação e negociação intergovernamental nos quais os governos estaduais têm a liberdade de aderir ou não a programas ambientais gestados no plano federal.

Em alguns casos, a descentralização das políticas ambientais implica acordos de cooperação, convênios e pactos federativos entre a União e os estados e entre estados e municípios. Esses instrumentos legais e administrativos são importantes instrumentos

políticos de negociação para uma gestão descentralizada compartilhada, pois são afetados pela força institucional de cada unidade federada.

Além disso, como apontam Alcorn *et al.* (2003), a descentralização das políticas públicas para a conservação da biodiversidade pode ser um jogo de mão-dupla, que tanto pode favorecer a ampliação dos espaços protegidos quanto por em risco a agenda de conservação da natureza nos estados:

Decentralization can be disastrous for protected areas if local authorities are not committed to conservation or are not prepared to assume their new responsibilities. Additional risks are presented when responsibilities are transferred without links to agencies that possess the enforcement authority as well as those that provide access to redress for misuse of enforcement authority. This latter situation arises when local governments, communities or NGOs are given responsibilities to manage protected areas but have no support from, or social control over, the appropriate enforcement and judicial authorities. (Alcorn *et al.*, 2003).

As UCs são bens públicos sensíveis que por terem recortes territoriais, são excluídos do ciclo econômico produtivo convencional, permitem a proteção de biomas e de recursos naturais e, impactam diretamente o sistema de ocupação de terras dos estados. Tornam-se importantes trunfos de poder na mão do Estado (BECKER e STENNER, 2008) e, no caso das UCs estaduais, nas mãos dos governadores, dado o formato organizativo da federação brasileira.

2.7 SURGIMENTO DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE UCS NA REGIÃO AMAZÔNICA

Até o final da década de 1990, a Amazônia era uma região na qual as políticas públicas eram desenvolvidas sob a tônica do conflito entre projetos de desenvolvimento e de proteção ambiental. Becker (2005) apresenta um exemplo desse processo conflitivo: “Por um lado, o Ministério do Meio Ambiente que fazia a política da proteção das florestas e, por outro lado, o Ministério do Planejamento e Orçamento, criando corredores de exportação. Evidentemente, os corredores de exportação coincidiam com os ecológicos”. (BECKER, 2005, p. 72).

Contudo, a partir do início do século XXI a Amazônia deixou de ser uma mera área de expansão da fronteira móvel agricultável do país. Virou uma região em si, com uma nova feição de fronteiras internas e diversos avanços regionais nos planos econômico, social, político e ambiental (BECKER, 2005).

A criação de UCs nos estados brasileiros vem se ampliando desde o início da década de 2000 (MMA, 2005), quase sempre em contextos de conflitos agrários, políticos e ambientais entre os mais diversos agentes sociais. Na Amazônia, os níveis de tensão e a riqueza de fatores sociais e políticos que afetam o processo recebem cores mais carregadas devido às características físicas e naturais da região e a própria história recente de inclusão da região norte na dinâmica política federal.

O Gráfico 4 abaixo apresenta a extensão acumulada de UCs estaduais criadas no Brasil no ano de 2010.

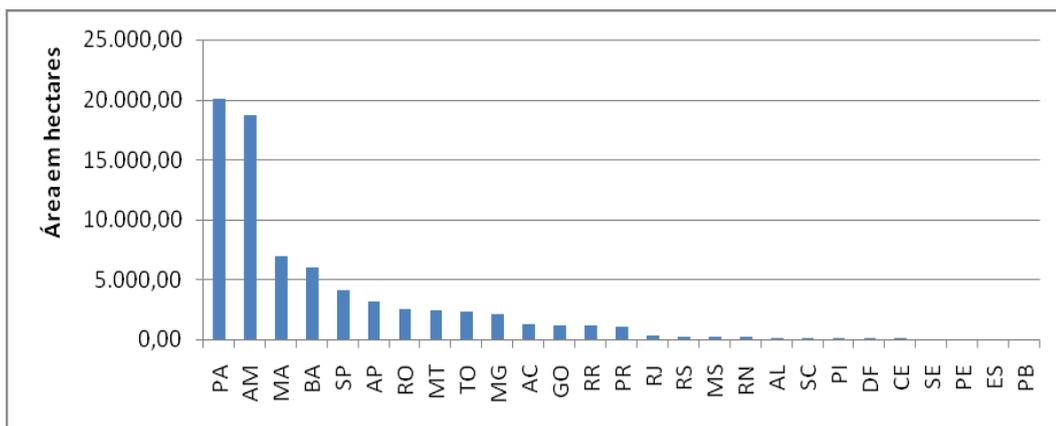


Gráfico 4 - Extensão acumulada de unidades de conservação estaduais em 2010, por unidade federativa. Fonte: CNUC/MMA, 2010. (Adaptado pela autora)

Chama atenção a concentração de UCs estaduais de grandes dimensões na região amazônica, em especial no estado do Amazonas, conforme pode ser constatado na Figura 3 abaixo:

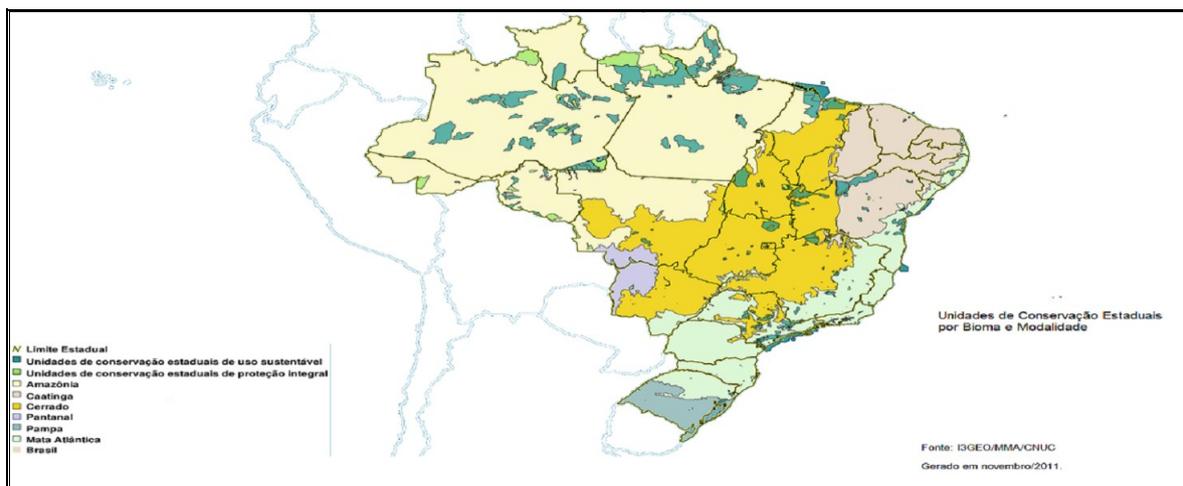


Figura 3 – Unidades de conservação estaduais por bioma e modalidade em 2011. Fonte: I3Geo/MMA/CNUC (2011).

As políticas de criação de UCs nos estados amazônicos têm motivações diferenciadas de estado para estado; por exemplo, a pressão de grupos extrativistas e tradicionais no Acre (TONI, 2011; MITTERMEIER *et al.*, 2005), a intensificação da política estadual de concessões florestais no Pará (SABOGAL *et al.*, 2006), a mudança de orientação no projeto de desenvolvimento estadual no Amazonas; e a tentativa de regularização de atividades agrícolas instaladas, no Mato Grosso (AZEVEDO, 2009).

A questão que permanece no ar é: o que tem levado os governos estaduais a intensificarem as suas políticas ambientais nos últimos anos? Além de algumas motivações pontuais, listadas acima, os governos estaduais têm identificado possibilidades de retornos econômicos e políticos crescentes a partir da instituição de políticas estaduais que promovam a conservação de sua biodiversidade.

Na última década (2000-2010), surgiram diferentes propostas para o pagamento dos serviços ambientais oferecidos pela floresta amazônica. Elas têm despertado o interesse de alguns governos estaduais da região amazônica. Como exemplo, temos as discussões sobre a criação de um mecanismo de REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação) no país, debate que tem recebido grande atenção e apoio por parte dos estados amazônicos (TONI, 2011).

Os estados amazônicos têm recebido um grande fluxo de recursos estrangeiros para a promoção de políticas conservacionistas, por meio de linhas de financiamento de organismos como BID ou, ainda, de recursos a fundo perdido oriundos de instituições como a Gordon and Betty Moore Foundation e a Conservation Internacional, que desempenharam um papel importante na construção de uma agenda pública para as UCs no estado do Amazonas.

No ano de 2004, a Gordon and Betty Moore Foundation apoiou o programa embrião da Rede de Unidade de Conservação do Amazonas, com um aporte inicial de 4 milhões de dólares. No mesmo ano, a *Conservation International* fez um aporte de 300 mil dólares para apoiar iniciativas de criação de UCs no estado do Amazonas. Esses aportes permitiram que o Amazonas burlasse a escassez histórica de recursos financeiros destinados à agenda ambiental no estado.

Como apontam Fearnside (2011), Corbucci (2003) e Castro (2007), o processo de desenvolvimento de políticas de conservação no Brasil, sobretudo na região amazônica, tem como importante pano de fundo diversos interesses da economia política relacionados à mudança do uso da terra na região. Esse componente não pode faltar em uma análise que pretende compreender as motivações dos governos estaduais amazônicos para o estabelecimento de uma agenda de conservação baseada em UCs.

Conforme Fearnside (2011), os interesses antagônicos de diferentes grupos sociais e políticos da região ajudam a explicar a grande gama de programas e de tipos de UCs criadas na Amazônia nas últimas duas décadas (1990-2000). Decisões sobre a seleção de unidades de conservação e os processos de implementação e execução das políticas de conservação na região são influenciadas pelos mesmos interesses e atores que impactam a formação da agenda ambiental nos estados amazônicos.

Outro elemento que tem influenciado os processos de criação de UCs nos estados amazônicos é a dinâmica política desenvolvida no âmbito de cada estado (FEARNSIDE, 2003). No nível estadual, as autoridades ambientais têm atuado como agentes de catalisação de apoio político aos governadores, sob uma lógica de esverdeamento das agendas estaduais com forte apelo social.

Uma análise das eleições estaduais de 2000 a 2010, em estados como Amazonas, Pará e Acre, demonstra que o elemento socioambiental foi ponto obrigatório nos discursos dos candidatos. A ampliação da agenda verde é uma tendência recente nesses estados e tem causado uma mudança de rumos no processo político regional.

O jogo político nos estados amazônicos tem se tornando cada vez mais competitivo e fragmentado (BORGES, 2010), ampliando a importância da manutenção das bases de apoio político com forte expressão regional, como no caso de grupos madeireiros, populações tradicionais e extrativistas com inserção política como elemento vital para a sobrevivência no poder dos governos estaduais locais. Essa nova configuração da dinâmica política regional contribui para a inserção das UCs na agenda de políticas públicas da região amazônica.

O estado do Amazonas, por apresentar níveis elevados de conservação da natureza e da biodiversidade, por ter o maior sistema estadual de unidades de conservação do país (SDS, 2011), e por ter sido um dos estados brasileiros que mais criaram UCs nos últimos anos, é um importante caso a ser estudado para melhor compreender o processo de construção de políticas públicas ambientais estaduais.

A análise de elementos políticos, sociais e econômicos envolvidos na construção da política estadual de UCs no Amazonas permitirá revelar as escolhas institucionais e os padrões de organização política e de competição subjacentes à política local. Esses elementos permitirão identificar a relação que o governo estadual procurou estabelecer com o seu meio ambiente, as alternativas e os entraves à construção de uma política sólida de gestão e proteção da biodiversidade brasileira na região amazônica, além de fornecer possíveis indicações sobre os impactos da descentralização da agenda de conservação da biodiversidade no Brasil. Esses são alguns dos elementos que serão abordados nos próximos capítulos.

3 ÁREA DE ESTUDO: O BIOMA AMAZÔNIA, A AMAZÔNIA LEGAL E O ESTADO DO AMAZONAS

Este capítulo tem por objetivo caracterizar o estado do Amazonas a partir da descrição de seus aspectos físicos, sociais e econômicos. Antes de proceder a essa caracterização, uma breve explicação sobre o bioma Amazônia - bioma no qual o estado do Amazonas encontra-se totalmente inserido – e sobre a divisão político-estratégica Amazônia Legal é necessária, para construir uma visão geral dos espaços físico e político que influenciam a condução de políticas públicas no estado.

3.1 O BIOMA AMAZÔNIA

O bioma Amazônia ocupa quase 49,29% do território nacional, com a área aproximada de 4.196.943 km² (Figura 4). Nele se situa parte da maior bacia hidrográfica do mundo, a bacia Amazônica¹¹; que detém 1/5 do volume total de água doce no mundo. A bacia amazônica ocupa 2/5 da América do Sul e 5% da superfície terrestre, apresentando 25.000 km de rios navegáveis. A área da bacia é de aproximadamente 6,5 milhões de quilômetros quadrados. Estima-se que 60% (3.800.000 km²) da bacia encontra-se em território brasileiro. O bioma Amazônia abrange a totalidade de cinco unidades da federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima), quase a totalidade do estado de Rondônia (98,8%), mais da metade do estado de Mato Grosso (54%), além de parte de Maranhão (34%) e Tocantins (9%) (IBGE, 2004).

¹¹ A bacia amazônica abrange uma área total de aproximadamente 7 milhões de km² e alcança o território dos seguintes países: Peru, Colômbia, Equador, Venezuela, Guiana, Bolívia e Brasil.



Figura 4 - Localização dos biomas brasileiros.
Fonte: IBGE (2010).

O bioma Amazônia contém o maior bloco contínuo de floresta tropical úmida do mundo, além de ser o bioma brasileiro com maior taxa de conservação de vegetação nativa, 84,99%, ou 3.595.212,421 km² (BRASIL, 2010).

O tipo de vegetação predominante no bioma Amazônia é a floresta ombrófila latifoliada densa, que cobre 41,67% do bioma. Aproximadamente 12,47% dela já foram alterados por ação humana. Desses 12,47%, 2,87% se encontram em recuperação (vegetação secundária) e 9,50% são ocupados por usos agrícolas, com lavouras ou pastagens (BRASIL, 2010).

Apesar de o bioma Amazônia ser considerado a região de maior biodiversidade, apenas uma parte de suas espécies foi catalogada ou identificada. Estima-se que a flora da região compreenda aproximadamente 30.000 espécies, cerca de 10% das plantas do planeta (BRASIL, 2010).

Quando se trata dos artrópodes, estima-se que mais de 70% das espécies amazônicas ainda não tenham nomes científicos. Das 7.500 espécies de borboletas conhecidas no mundo, 1.800 estão presentes na Amazônia. Com relação às abelhas, das mais de 30.000 espécies descritas no mundo, de 2.500 a 3.000 estão presentes na região amazônica. Foram registradas 163 espécies de anfíbios na Amazônia brasileira, número que responde por, aproximadamente, 4% das 4.000 espécies que se pressupõe existir no mundo e 27% das 600 espécies estimadas para o Brasil (BRASIL, 2010; WWF, 2009).

Estima-se que número de espécies de peixes da região alcance a cifra de 1.800 espécies, sendo que apenas no rio Negro já foram registradas 450, enquanto que em algumas regiões da Europa as espécies de água doce não alcançam a marca de 200 (BRASIL, 2010).

Conforme registros do Ministério do Meio Ambiente, a riqueza de espécies de anfíbios na região é subestimada. O número total de espécies de répteis é estimado em 550, em um leque de 6.000 espécies mundiais registradas. Na Amazônia, há mais de 1000 espécies de aves, das quais 283 têm distribuição restrita. O número de mamíferos registrados ultrapassa 400 (BRASIL, 2010; WWF, 2009).

A biodiversidade do bioma Amazônia, bem como o seu alto potencial para o fornecimento de serviços ambientais, tem atraído atenção política e econômica para a região, e, em especial para a Amazônia brasileira, impulsionando agendas de políticas públicas voltadas para três questões principais: o combate ao desmatamento, a criação de unidades de conservação e o desenvolvimento de arranjos econômicos integrados com a vocação florestal (Fearnside, 2003).

3.1.1 A Amazônia Legal

Para fins de planejamento econômico e de ordenamento administrativo, o Governo Federal estabeleceu em 1953, por meio da Lei Federal nº 1.806, alterada pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, a delimitação político-administrativa denominada Amazônia Legal. A Figura 5 mostra que a Amazônia Legal alcança os estados do Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Roraima, Rondônia, Tocantins e Mato Grosso, em sua totalidade, e parte do estado do Maranhão (SUDAM, 2010). O principal objetivo da definição da Amazônia Legal era promover o desenvolvimento econômico da região e garantir a presença do Governo Federal no norte do país.

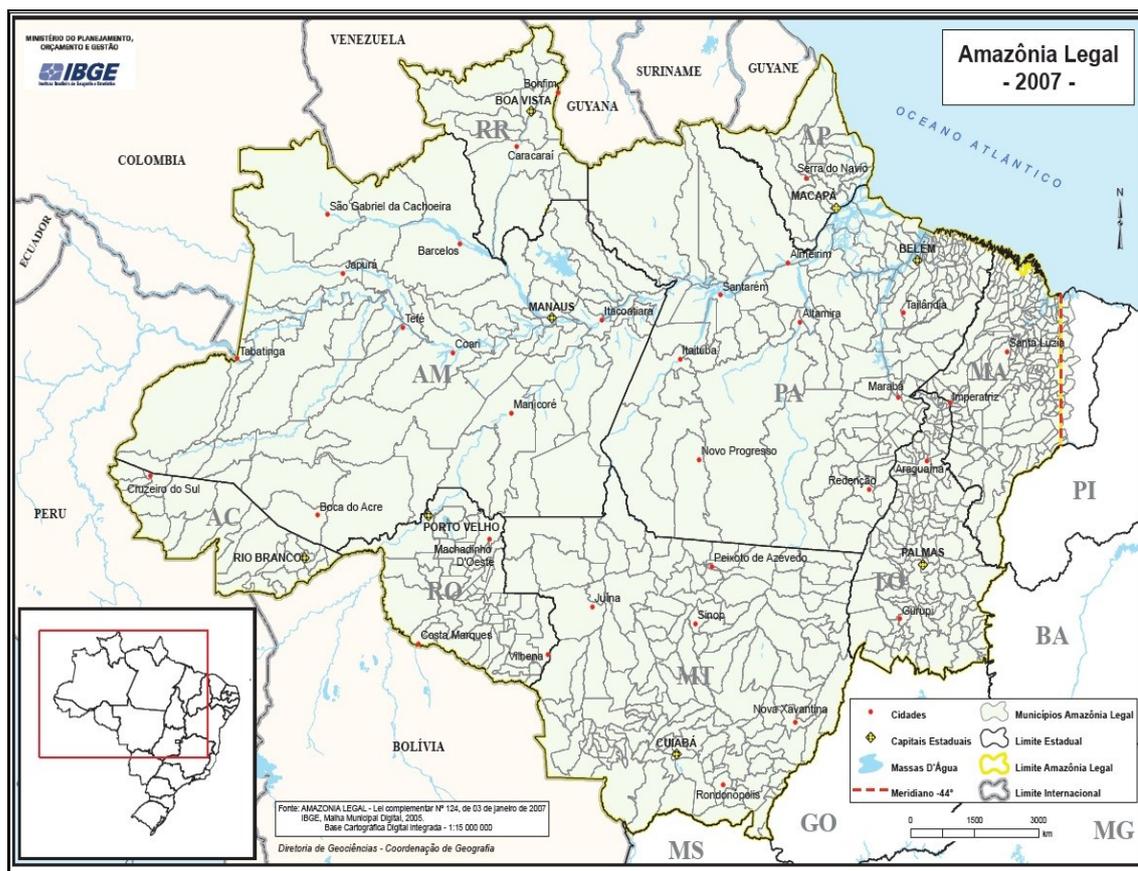


Figura 5 - Amazônia Legal. Divisão político-administrativa.
Fonte: IBGE (2007).

A Amazônia Legal abrange cerca de 60% do território nacional, com 5.217.423 km², distribuídos por 775 municípios. Nela viviam, em 2000¹², segundo o IBGE, 12,32% da população nacional - 20,3 milhões de pessoas (IBGE, 2000).

Em termos de extensão territorial e população, os estados do Amazonas e do Pará são os dois estados mais relevantes da Amazônia Legal; abrangem 55% do território da região (2.807.113,685 km²) e abrigam 11.064.936 habitantes (IBGE, 2000).

As principais atividades econômicas desenvolvidas na Amazônia Legal são a agricultura, a pecuária, o extrativismo vegetal e mineral, além das atividades industriais voltadas para a indústria leve e de eletroeletrônicos, sobretudo na Zona Franca de Manaus. As atividades voltadas para a agricultura e a pecuária tiveram forte expansão na região nos últimos anos (IBGE, 2011).

¹² Optou-se por utilizar os dados populacionais do Censo de 2000 referentes à Amazônia Legal, pois até o momento da elaboração desta seção (final de 2011), o IBGE ainda não tinha divulgado os números oficiais para a delimitação Amazônia Legal.

3.2 O ESTADO DO AMAZONAS – CARACTERIZAÇÃO

3.2.1 Aspectos Físicos e Administrativos

O Estado do Amazonas tem a maior área territorial do País, com 1.559.161,682 km². A área média dos 62 municípios do estado do Amazonas é de 25.335 km². Barcelos é o município com maior extensão territorial, 122.476 km², enquanto Iranduba é o menor, com 2.215 km². O estado tem 4 mesorregiões (Centro Amazonense, Norte Amazonense, Sudoeste Amazonense e Sul Amazonense) e 13 microrregiões (Alto Solimões, Japurá, Juruá, Madeira, Manaus, Boca do Acre, Coari, Itacoatiara, Tefé, Rio Negro, Rio Preto da Eva, Purus e Parintins). A Figura 6 apresenta a divisão política do estado do Amazonas (IBGE, 2011).

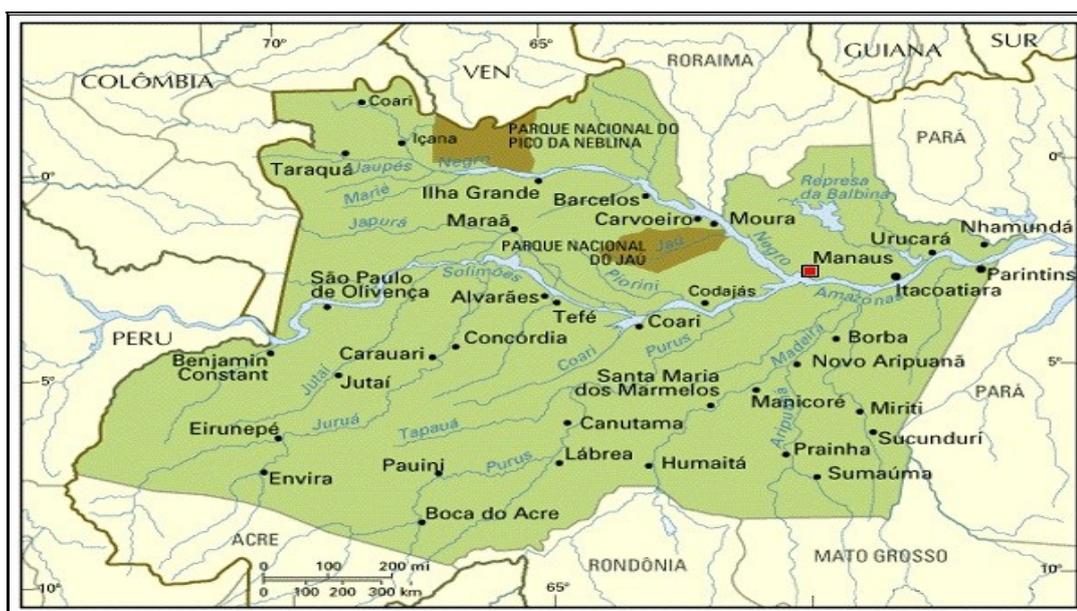


Figura 6 - Divisão política do estado do Amazonas.
Fonte: Biblioteca Virtual do Amazonas (2011).

O Amazonas faz fronteira com os estados do Pará (leste), Rondônia e Acre (sul e sudoeste), Roraima (norte), Mato Grosso (sudeste) e com os países Venezuela, Peru e Colômbia.

O acesso ao estado do Amazonas é feito principalmente por via fluvial ou aérea, ainda que as estradas oficiais e não oficiais tenham se tornado, desde a década de 1970, o

principal vetor de ocupação do estado (BRANDÃO JR *et al.*, 2007), a exemplo da BR-174, Manaus – Boa Vista.

3.2.2 Aspectos Sociais e Demográficos

Nos séculos XV a XVIII, período inicial de colonização da região amazônica, índios e missionários, degredados e exploradores portugueses e espanhóis constituíram a base da população amazônica.

Depois de séculos de despovoamento radical, o repovoamento efetivo da região Amazônica só se deu depois que a Revolução Industrial europeia promoveu o 'ciclo da borracha' no período de 1840 a 1920, que revolucionou o modo de vida e a economia da região amazônica (BECKER & STENER, 2008).

No entanto, o interior do estado caracteriza-se hoje por uma baixa densidade de ocupação, além da dificuldade de acesso a diversas localidades e da recorrência de condições de pobreza.

Por sua vez, a cidade de Manaus, capital do estado, tem se caracterizado como o grande polo de atração populacional do estado. É cidade mais populosa da Região Norte, com 1.802.525 habitantes; concentra cerca de 60% da população do estado e apresenta uma taxa de crescimento populacional anual de 2,51% - dados referentes a 2009 (IBGE, 2010).

Com o processo de migração do interior do estado para a cidade de Manaus e regiões próximas, a cidade tem enfrentado problemas de ocupação irregular de terras e demandas crescentes por soluções habitacionais, além da explosão de problemas ambientais associados ao saneamento básico e à coleta de lixo.

O estado tem um dos mais baixos índices de densidade demográfica do país, com 2,23 habitantes por quilômetro quadrado, conforme dados do IBGE (IBGE, 2010). A população do Estado é composta por 3.483.985 habitantes, dos quais 2.755.490 vivem em área urbana e 728.495 em área rural (IBGE, 2010). Ainda assim, o Amazonas, é a segunda unidade federativa mais populosa da região Norte, superada apenas pelo Pará. É também o estado brasileiro que apresenta maior população de indígenas do país - 168.680 habitantes (IBGE, 2010).

Em dez anos, o estado apresentou uma taxa de crescimento populacional de 23,84% - uma das mais altas do Brasil - passando de 2,8 milhões de habitantes em 2000 para 3,4 milhões em 2010 (IBGE, 2010).

Na intersecção entre o componente ambiental e o social, multiplicam-se os problemas ambientais relacionados à baixa taxa de saneamento ambiental – acesso à água potável e tratamento de esgoto e lixo – que se refletem diretamente nos altos índices de doenças como malária, dengue e tuberculose encontrados na região (FAPEAM, 2011).

Em termos de indicadores sociais, o estado do Amazonas apresenta o segundo maior escore de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Região Norte, 0,6064, contra 0,7024 do primeiro colocado, Rondônia (IPEADATA, 2011). A expectativa média de vida no estado é de 72,2 anos, a 14ª mais alta do país. Apresenta ainda uma taxa de mortalidade infantil de 24,2 por mil, número bem acima do índice considerado aceitável pela OMS, de 10 mortes por mil nascimentos (IBGE, 2010). A taxa de analfabetismo no estado é de 9,60%, ligeiramente acima da média nacional de 9% (IBGE, 2010).

3.2.3 Aspectos Econômicos

O Amazonas é o segundo estado mais rico da Região Norte¹³, com um Produto Interno Bruto (PIB) de 58,290 bilhões de reais (ano de referência 2010) e responsável por 32% do PIB da Região Norte (SEPLAN, 2011). É a 15ª economia do país, respondendo por aproximadamente 2% do PIB nacional. Teve em 2010 uma taxa de crescimento anual de 13,8% (referente a 2010), bem acima da média nacional de 3,5% (BCB, 2011). Apresenta o maior PIB per capita da região, R\$ 14.620 (conforme a Figura 7), e o 9º PIB per capita nacional (IBGE, 2011).

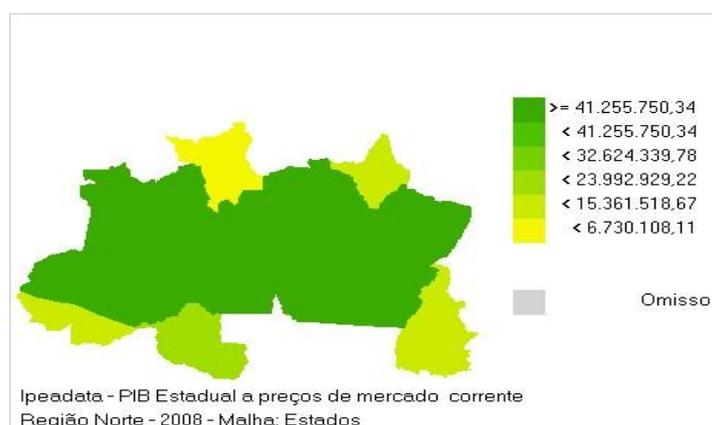


Figura 7 – PIB estadual da região norte a preços constantes (2008) por unidade federativa. Fonte: IPEADATA (2011).

¹³ O Pará é o estado mais rico da Região Norte com um PIB de 58.518.571,45 reais para o ano de 2008, conforme dados do IPEA (IPEADATA, 2011).

Uma análise da participação dos diferentes setores econômicos na composição do PIB estadual revela que os setores de serviços e indústria respondem juntos, por mais de 78% da produção de riquezas do estado. Os dados da Tabela 9, que apresenta o comportamento do Produto Interno Bruto estadual por setor econômico no período de 2002 a 2009, comprovam isso.

Tabela 9 - Comportamento do produto interno bruto (PIB) estadual do Amazonas, por setor, 2002 a 2009.

Setor/Participação (%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agropecuária	6,1	5,1	3,8	4,4	4,2	3,9	4,37	4,32
Indústria	36,9	37,8	38,4	38,9	38,5	35,3	33,83	34,9
Serviços	40,4	41,1	40	42,2	41,5	44	43,06	44,86
Impostos	16,6	16	17,8	14,5	15,8	16,8	18,75	15,91
Total (%)	100							

Fonte: SEPLAG, 2011.

A expansão dos setores de serviços e da indústria parece ser a tendência de direcionamento da economia estadual para os próximos anos, tendo em vista a confirmação da renovação da licença de funcionamento do modelo Zona Franca¹⁴, a partir de 2003, por mais 50 anos e a relevância dos setores de serviços e da indústria para o funcionamento do PIM (Polo Industrial de Manaus).

Dados do governo do Amazonas para o ano de 2010 demonstram que as atividades do setor industrial estão concentradas nos municípios de Manaus (88,8%), por meio do Polo Industrial de Manaus¹⁵, e de Coari (6,7%), polo de exploração de petróleo e gás. Para o setor de serviços, as atividades são concentradas nos municípios de Manaus (77,1% do volume de atividades), Itacoatiara (1,9%) onde têm importância os setores de serviços e de transporte aquaviário, e Coari (1,7%), com atividades de apoio às empresas de exploração de petróleo e gás (SEPLAN, 2011).

Devido à importância da Zona Franca de Manaus¹⁶ no processo de estruturação da atividade econômica no estado, é a análise da participação dos impostos na composição do PIB estadual que se torna relevante. Os impostos líquidos de subsídios (impostos que são

¹⁴ Em 23 de março de 2011 a Presidente Dilma Rousseff confirmou a disposição do Governo Federal de ampliar a licença de funcionamento da Zona Franca de Manaus e reiterou o interesse de seu governo em expandir o modelo Zona Franca para toda a região Norte do país.

¹⁵ O Polo Industrial de Manaus foi criado em 1967, pelo Governo Federal, como forma de promover o desenvolvimento econômico da Amazônia Ocidental. As empresas atuantes no PIM concentram-se, basicamente, nos setores de informática, motocicletas e aparelhos eletrônicos.

retidos no caixa do estado e não são repassados à população por meio de benefícios ou serviços) respondem por 15,91% do PIB do estado do Amazonas, representando uma fonte considerável de receitas. É interessante observar que, de acordo com a Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Amazonas (SEPLAG), a arrecadação desses impostos se concentra em Manaus, que responde por 95,37 % dos impostos arrecadados no estado.

Desde 2003, o governo do Amazonas tem buscado diversificar a economia estadual, direcionando sua política de desenvolvimento regional para as áreas relacionadas à bioindústria, agroindústria, turismo e energia. Além disso, desde 2003 o governo do estado vem apostando em uma estratégia de alinhamento do PIB industrial/serviços às potencialidades do chamado PIB florestal, por meio da exploração de atividades relacionadas à floresta e aos produtos florestais madeireiros e não madeireiros (SEPLAN, 2011). Foi naquele momento que programas como a Zona Franca Verde e o Bolsa Floresta ganharam espaço na agenda estadual de políticas públicas, sob a argumentação de que era preciso desenvolver uma nova lógica de desenvolvimento estratégico para o estado, baseado no conceito de desenvolvimento sustentável.

Devido à relevância dos programas Zona Franca Verde e Bolsa Floresta para a compreensão da agenda ambiental do estado do Amazonas, eles serão tratados com maior profundidade no próximo capítulo, quando será abordada a política amazonense de criação de UCs no período de 1995 a 2003.

3.2.4 Questão Fundiária e UCs estaduais

Permanece na região amazônica, como um todo, um vácuo de informações precisas sobre a posse particular da terra e sobre a destinação dada pelos governos estaduais e federal às terras públicas. O INCRA tem bases de dados que não correspondem à realidade, pois boa parte das terras na região Norte do país é ocupada de maneira informal, sem registro em cartório ou no órgão fundiário. Em outros casos, as terras cadastradas passam por diversos proprietários que não atualizam os dados de suas propriedades, o que redundaria em uma base de dados que não permite o controle da posse da terra na região.

No estado do Amazonas, o gerenciamento das políticas fundiárias, desde 2003, está a cargo do Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM), autarquia vinculada a Secretaria de Política Fundiária (SPF). O ITEAM atua nas terras de domínio do estado do Amazonas, que

compreendem em torno de 39,0% das terras do estado. Outros 60,0% dessas terras são de domínio da União e apenas 1,0% está sob domínio municipal (ITEAM, 2009).

Parte do processo da estruturação do ITEAM esteve ligado - conforme relato de alguns entrevistados - à proposta de criação de instrumentos para a gestão ambiental das propriedades estaduais. Dessa forma, ao se conhecer a dimensão dos módulos agropecuários e seus responsáveis, seria possível atribuir responsabilidade direta pelos passivos ambientais, criar condições para combater o nível de desmatamento no estado e solucionar um passivo social histórico.

Para ONETI (2010), a questão fundiária do estado do Amazonas está atrelada aos conflitos de interesses em torno da utilização dos recursos naturais. Tais conflitos remontam ao processo de ocupação desordenada e não planejada da Amazônia impulsionado pelos governos militares na década de 1970 e pela 'transferência' dos conflitos pela posse de terra não solucionados de outras regiões do Brasil para a região Norte (KOHLHEPP, 2002).

A ocupação dos estados da Amazônia era vista, até a década de 1980, como uma alternativa possível e simples para a reforma agrária no restante do país. Acreditava-se que o estímulo à ocupação da região amazônica solucionaria dois 'problemas': a falta de integração da região Norte do país com a economia nacional e o vazio demográfico regional.

Desde o início da década de 2000, a questão fundiária passou a ganhar relevância no estado do Amazonas, pelo menos no discurso político dos governadores. Houver algumas movimentações rumo à construção de políticas públicas mais efetivas para a regularização fundiária e organização da utilização da terra (KOHLHEPP, 2002).

Os dados da Tabela 10 demonstram a distribuição das áreas territoriais de estabelecimento agropecuários, de terras indígenas e de unidades de conservação no estado do Amazonas, na região Norte e no Brasil. A noção do tamanho desses três grupos de territórios facilita a compreensão da dimensão dos interesses envolvidos no processo ocupação da terra no estado.

É importante enfatizar que a comparação proposta na Tabela 10 é feita apenas como exercício exploratório, pois a extensão dos estabelecimentos agropecuários diz respeito apenas às atividades registradas em propriedade legalizadas, não abrangendo atividades como a exploração madeireira ilegal, invasões, etc.

Tabela 10 - Comparativo entre extensão dos estabelecimentos agropecuários, terras indígenas e unidades de conservação no estado do Amazonas, Região Norte e Brasil.

Grande Região/Unidade da Federação	Extensão Territorial Total (ha)	Extensão total de Estabelecimentos Agropecuários (ha)	Extensão Total Terras Indígenas (ha)	Extensão Total Unidades de Conservação federais e estaduais e TIs (ha)
Brasil	851.196.500 (100%)	329.941.393 (100%)	112.530.694 (100%)	123.911.445 (100%)
Região Norte	386.963.379 (45,4%)	54.787.297 (16,6%)	108.720.018 (96,6%)	88.144.470 (71,1%)
Amazonas	155.916.168 (18,3%)	3.634.310 (1,1%)	45.736.118 (40,6%)	37.598.586 (30,3%)

Fonte: Construído pela autora a partir de dados do IBGE (2011), IBGE (2006) e CNUC (2011)¹⁷.

A Tabela 11, abaixo, apresenta dados sobre a distribuição da condição legal dos estabelecimentos agropecuários no Amazonas e o status dos produtores, por número de estabelecimentos rurais.

Tabela 11 – Distribuição da condição legal da terra e status dos produtores no estado do Amazonas por número de estabelecimento rurais em 2006.

Condição Legal	Condição do Produtor					
	<i>Proprietário</i>	<i>Assentado sem titulação definitiva</i>	<i>Arrendatário</i>	<i>Parceiro</i>	<i>Ocupante</i>	<i>Produtor sem terras</i>
Próprias Tituladas	40.700	0				
Terras concedidas por órgão fundiário sem titulação definitiva	396	3.913	2	2	5	
Arrendadas	270	4	949	1	7	
Em parceria	145	4	5	2.129	12	
Ocupadas	424	50	17	20	8.641	
Ignorada						10.449

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 2006).

Os estabelecimentos agropecuários ocupam uma tímida extensão de 2,33% do território do Amazonas, enquanto as terras indígenas e as UCs ocupam 53,44% do território.

¹⁷ Os números foram arredondados para facilitar a visualização dos dados. Devido à sobreposição de áreas de TIs e de UCs, pode haver inconsistências nos números apresentados.

Entretanto, o estado do Amazonas apresenta um índice de Gini para concentração fundiária de 0,837, valor que indica alta concentração fundiária.

Em 2006, o estado tinha 12.946 estabelecimentos agropecuários funcionando em áreas de terras indígenas ou em UCs (IBGE, 2006).

Um instrumento utilizado pelo governo do Amazonas, a partir de 2003, para barrar ou dificultar o avanço dos grileiros no estado foi criar UCs e, posteriormente, atrelar uma agenda de regularização fundiária em áreas próximas a essas UCs (ITEAM,2009). Contudo, o processo de regularização fundiária ainda caminha a passos lentos, sobretudo no interior do estado.

No tocante à relação entre a regularização fundiária e as UCs estaduais, os principais agentes são o CEUC e o ITEAM. As ações de regularização fundiária nas terras limítrofes às UCs objetivam assegurar a posse do estado sobre as terras, de forma a garantir que sejam cumpridos os objetivos de conservação estabelecidos para cada modalidade de UC criada (CEUC, 2011).

Até 2011, o CEUC-AM realizou atividades de apoio fundiário em 6 UCs (RDSs Piagaçu-Purus, Uacari, Uatumã e Cujubim; RESEX Catuá Ipixuna, Floresta Estadual de Maués).

Encontrava-se em fase de conclusão, no final de 2011, a entrega de títulos de Concessão de Direito Real de Uso¹⁸ nas RDSs Mamirauá, Juma, Cujubim, Amanã, Rio Negro e Maués, Uatumã, Piagaçu Purus e nas Resexs Rio Gregório, Catuá Ipixuna e Uacari.

Este capítulo teve o objetivo de situar o estado do Amazonas no contexto do Bioma Amazônia e na delimitação político-administrativa denominada Amazônia Legal, além de apresentar informações de ordem social e econômica sobre o estado. Essas informações serão relevantes para compreender a dinâmica política do estado e a construção de uma agenda intensiva de criação de UCs no estado a partir de 2003, temas abordados nos próximos capítulos.

¹⁸ Instrumento utilizado com outorga do Estado sobre os imóveis dominicais que transfere o uso, a título gratuito ou oneroso, do bem público ao particular, por tempo certo, para fins de interesse social. No caso das RESEXs e RDSs, é transferido o direito de uso gratuito às populações residentes.

4 POLÍTICA E MEIO AMBIENTE NO AMAZONAS: 1995 – 2010

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama do processo político do Amazonas, no período de 1995 a 2010 - com algumas digressões até 2011- e sua relação com a agenda ambiental no estado. É conferida atenção especial ao papel desempenhado pelos governadores do estado na construção de uma agenda ambiental.

Buscou-se identificar se as bandeiras de governo de cada candidato eleito no período analisado estavam ou não alinhadas a uma agenda ambiental mais positiva para o Amazonas. Além disso, desenvolveu-se uma breve narrativa histórica sobre o desenvolvimento das principais instituições ambientais governamentais do Amazonas, no período de 1995 a 2010, para melhor compreender como a agenda de conservação estabelecida a partir de 2003 se inseriu no sistema ambiental do Amazonas.

4.1 TRAJETÓRIA POLÍTICA DOS GOVERNADORES DO ESTADO DO AMAZONAS NO PERÍODO DE 1995-2010

Diferentemente de estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que historicamente têm chamado a atenção de cientistas políticos para o estudo e compreensão dos processos político-partidários, o Amazonas não é objeto de uma grande tradição de análise de sua história político-partidária¹⁹, em especial, de seus processos eleitorais. Nas palavras de Orlando Farias: “Na verdade não existe uma sùmula sequer por mais precária que seja sobre a história das eleições no Amazonas” (FARIAS, 2010, p. 16).

Entretanto, é recorrente na literatura sobre o sistema político brasileiro (FERREIRA, 2005; FERREIRA REIS, 1950; MELO, 1998; SOUZA; 1998) a percepção de que o Amazonas é um dos estados brasileiros que, desde 1982, tem a sua dinâmica política regional mais atrelada ao movimento de poder no âmbito federal. Isso se deve à forte presença do Governo Federal no estado, por causa das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e a ocupação do estado.

Essa percepção se dá pelo fato de que, no Amazonas, o poder do governador é muito forte e o setor econômico privado é fraco demais para se contrapor ao poder político

¹⁹ Existem trabalhos pontuais interessantes, como os de Hoefler (2003; 2004), que analisou o sistema de patronagem na Amazônia Ocidental e a forma de participação política na região; e o trabalho de Farias (2010), que narra a dinâmica da política estadual do Amazonas nos governos de Gilberto Mestrinho, Amazonino Mendes e Eduardo Braga.

estadual. Essa configuração ocorre porque os centros decisórios das empresas que atuam no estado - na Zona Franca de Manaus – ficam em outros estados brasileiros ou, até mesmo, fora do território nacional. Dessa forma, a força de contraposição ao governo estadual é o próprio Governo Federal, que, em última instância, define os rumos da Zona Franca de Manaus que - por sua vez - responde por boa parte da atividade econômica do estado.

Teóricos como Lima Jr. (1983) e Mainwaring (1991) afirmam que diversas características de organizações partidárias institucionalizadas podem ser isoladas e usadas na compreensão da conduta de seus membros. Entretanto, em decorrência da estrutura federativa do Estado brasileiro, as unidades subnacionais acabam criando tradições e dinâmicas próprias em seus processos políticos. As estruturas político-partidárias não podem ser explicadas ou compreendidas simplesmente à luz de uma análise programática dos partidos, pois apresentam vínculos precários de fidelidade partidária entre os políticos estaduais (MAINWARING, 1991). Portanto, é necessário analisar a trajetória pessoal dos governadores²⁰ para compreender seu comportamento político. O estado do Amazonas certamente não foge a essa regra, pois a infidelidade partidária tem sido quase uma constante no jogo político estadual.

Portanto, assume-se que a análise da trajetória política de cada um dos governadores do estado do Amazonas, que passaram por diversos cargos políticos no período de 1995 a 2003 oferece mais informações sobre o processo de construção de uma agenda de políticas públicas no estado e, posteriormente, da construção de uma agenda de criação de UCs estaduais no Amazonas, do que a análise do conteúdo programático de seus respectivos partidos.

O Quadro 4 abaixo indica os nomes, os partidos e os períodos dos mandatos dos governadores do Amazonas analisados neste capítulo.

²⁰ A despeito da fragilidade dos programas partidários, Carvalho *et al.* (2004) encontraram altos níveis de correlação entre o partido dos prefeitos de municípios brasileiros e a existência de conselhos municipais de meio ambiente.

Nome do Governador	Período do Mandato	Partido	Observação
<u>Amazonino Armando Mendes</u>	1 de janeiro 1995 a 1 de janeiro de 1999	PPR	Eleito no 1º turno.
<u>Amazonino Armando Mendes</u>	1 de janeiro de 1999 a 1 de janeiro de 2003	PFL	Reeleito no 1º turno.
<u>Carlos Eduardo de Sousa Braga</u>	1 de janeiro de 2003 a 1 de janeiro de 2007	PPS	Eleito no 1º turno.
<u>Carlos Eduardo de Sousa Braga</u>	1 de janeiro de 2007 a 31 de março de 2010*	PMDB	Reeleito no 1º turno.

*Renunciou ao governo do estado para concorrer ao Senado no final de 2011.

Quadro 4 - Governadores do estado do Amazonas de 1995 a 2003.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral relativa às eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>

4.1.1 Gilberto Mestrinho²¹

Ainda que não seja o objetivo deste estudo tratar da dinâmica política do governo do Amazonas antes de 1995, é necessária uma breve digressão sobre a figura do político regional Gilberto Mestrinho, pois ele é apontado como padrinho do grupo político de origem de Amazonino Mendes e de Braga.

Gilberto Mestrinho um ícone do populismo na região Amazônica (HOEFLER, 2003). Tinha como principal bandeira política o desenvolvimentismo e o trabalhismo. Mestrinho defendia era possível desenvolver o Amazonas por meio da reforma dos métodos de arrecadação fiscal, intensificação das atividades extrativistas e ampliação da máquina estatal. Para ele, a miséria econômica e social da população do Amazonas era fruto não do desvirtuamento da máquina pública estadual em favor de alguns grupos de interesses, mas sim de um mundo econômico desigual e, por isso, justificava-se sobrepor a agenda social à agenda ambiental.

O meio ambiente da Amazônia estava à disposição de sua população e deveria ser utilizado para promover o seu crescimento, mesmo que de forma desordenada (HERCULANO, 1992). Mestrinho difundia a interpretação de que as preocupações como a floresta Amazônica eram, na verdade, pretexto de grupos internacionais que tinham interesse em barrar o desenvolvimento econômico da região.

²¹ Gilberto Mestrinho ocupou os cargos de prefeito de Manaus (1956-1958), Governador do Amazonas (1959-1963; 1983-1987; 1991-1995) e Senador (1999-2007). Era conhecido pela população do Amazonas sob o apelido de 'boto-tucuxi'.

A interpretação de Mestrinho sobre a atuação de ONGs estrangeiras que militam na Amazônia e sobre o papel do Ministério do Meio Ambiente, em 2007, oferece uma amostra de seu pensamento:

As maiores organizações não governamentais que atuam na Amazônia não passam de braço avançado do interesse internacional, já que todas elas ou quase todas, são sucursais do complexo de ONGs mantidas, organizadas ou dirigidas com orientação econômica pela Coroa Britânica, que, servindo aos interesses de grandes companhias, querem engessar a Amazônia. Infelizmente, a atuação das autoridades ambientais na Região nem sequer segue, rigorosamente, a política de um Ministério comandado por ONGs internacionais e suas sucursais, que é o Ministério do Meio Ambiente, que inclusive, vem sendo denunciado pelo próprio presidente da República por entrar o nosso desenvolvimento. (...) São essas organizações que querem impedir a construção de estradas na Amazônia, gasodutos, usinas hidrelétricas, enfim, tudo que pode contribuir para o desenvolvimento da região. (T&C Amazônia, 2007).

Nos mandatos de Mestrinho, como prefeito de Manaus e governador do Amazonas, foram adotadas medidas assistencialistas, ampliou-se o diálogo com os líderes sindicais, e o aparelho estatal foi utilizado sistematicamente como máquina eleitoral.

Duas outras passagens, divulgadas no folclore político do estado, são interessantes para ilustrar o perfil de Mestrinho com relação ao meio ambiente e à forma como era exercido o seu poder político.

Reza a lenda política que, questionado sobre a proibição do IBAMA para o abate de jacarés em uma determinada região do Amazonas, Mestrinho disparou: "Se o homem mata o jacaré, vai preso, mas se o jacaré mata o homem, recebe até uma medalha".

Em 1982, Gilberto Mestrinho afirmou em discurso que o seu grupo político permaneceria no poder no estado do Amazonas por mais de 20 anos. A previsão se confirmou como provam as trajetórias de Amazonino Mendes e Eduardo Braga.

4.1.2 Amazonino Armando Mendes

Amazonino Mendes, bacharel em Direito e ex-servidor do Departamento Estadual de Estradas e Rodagem (Deram) - filho do ex-prefeito do município amazonense de Eirunepé - iniciou sua trajetória política na militância estudantil secundarista no final da década de 1950²². Nesse período, travou conhecimento com o seu principal padrinho político e posterior desafeto, Gilberto Mestrinho.

²² Como líder estudantil, Amazonino foi preso após a edição do AI-I, em 1964.

Amazonino Mendes, conhecido pela população do Amazonas pela alcunha de “Negão”, participou da campanha de Mestrinho para Governador em 1982, coordenando o setor jurídico de campanha, além de aproveitar o seu fácil trânsito no meio empresarial amazonense para angariar votos e apoio para o seu padrinho político.

Em 1983, Amazonino Mendes se tornou prefeito de Manaus pelo PMDB, nomeado por Gilberto Mestrinho, dando início a uma alternância de poder entre Amazonino e Gilberto Mestrinho na prefeitura de Manaus e no Governo do estado do Amazonas nas décadas seguintes. Isso marcou o início da liderança do grupo político de Mestrinho no estado do Amazonas por quase 30 anos.

Seguindo os passos de seu mentor político, Amazonino Mendes se lançou candidato ao governo do Amazonas em 1986. Eleito, Amazonino intensificou a criação de bairros populares e a distribuição de cestas básicas às famílias carentes como forma de combater a fome no estado e manter a sua base eleitoral. No campo ambiental, durante a campanha eleitoral Amazonino deixava claro que a prioridade de seu governo era desenvolver o Amazonas, nem que para isso ele tivesse que botar a floresta abaixo.

Promoveu a urbanização de alguns distritos da cidade e deixou aumentar o número de invasões de terras em áreas verdes de Manaus, apoiando-as com amplas levas de desapropriação de terras em favor de posseiros e invasores que se dirigiam para a região atraídos pela Zona Franca de Manaus (FARIAS, 2010).

Em 1989, por pressão de grupos de pesquisadores e ativistas internacionais e, temendo a má repercussão de suas políticas eleitoreiras no pleito de 1990, Amazonino Mendes criou as seis primeiras UCs estaduais do Amazonas, que totalizaram 30.646 km². Destacam-se dentre elas o Parque Estadual Serra do Aracá e o Parque Estadual Nhamundá, a primeira UC estadual da região Norte (MITTERMEIER *et al.*, 2005).

No final de 1990, Amazonino renunciou ao governo do Amazonas para se lançar candidato ao Senado e apoiou a candidatura de Gilberto Mestrinho ao governo do estado.

Ainda em 1991, Amazonino e Mestrinho entraram em choque sobre os projetos para o desenvolvimento do estado. Enquanto Mestrinho desejava promover a pavimentação da BR-174 (Manaus-Boa Vista), com apoio de recursos federais; Amazonino, como Senador, tentava apresentar o asfaltamento da BR-174 como um projeto oriundo de seu mandato de governador. Mestrinho o acusou de trair o estado.

Amazonino trabalhava contra a mobilização de Mestrinho junto ao Ministério dos Transportes para a liberação de recursos para a BR-174. Por fim, as alianças entre Amazonino e fortes grupos empresariais na Região Norte contribuíram para que o projeto de asfaltamento da BR-174 prosseguisse e que a rodovia se tornasse uma alternativa para o

escoamento dos produtos da Zona Franca de Manaus, que passaram a perder mercado interno depois que o governo Collor abriu o mercado brasileiro às importações.

Devido ao embate com Mestrinho, temendo perder o seu eleitorado, Amazonino se lançou candidato à prefeitura de Manaus em 1992, pelo PFL, tendo como seu vice, Eduardo Braga - uma nova figura na perpetuação do grupo político de Gilberto Mestrinho. Foi eleito e tomou posse em 1993. Nesse mesmo momento, o elemento ambiental emerge no discurso de Amazonino, como uma forma de modernizar o seu mandato.

Durante seu mandato como prefeito, 1993 a 1994, Amazonino investiu em obras de forte apelo popular, como a construção de diversos viadutos na cidade de Manaus e a construção do Complexo de Lazer da Ponta Negra²³. Por força das repercussões da Rio-92 e de pressões dos moradores do Parque Dez²⁴, além da tentativa de repaginar o seu governo, Amazonino criou, em 1993, o Parque Municipal do Mindu e o Conselho de Desenvolvimento e Meio Ambiente (Comdema).

Em 1994, Gilberto Mestrinho se contrapôs à agenda de Amazonino na cidade de Manaus e passou a impulsionar agendas de modernização agrícola no Amazonas, sobretudo no sul do estado.

Mais uma vez, nas eleições de 1994, Amazonino se lançou como candidato ao governo estadual, pelo PPR, e sai vitorioso ainda no primeiro turno.

Em 1995, novamente governador, Amazonino fundou a Universidade Estadual do Amazonas (UEA) e o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), com o apoio do Governo Federal e de órgãos de cooperação internacional, como a GTZ e o KfW. A criação do Ipaam lançou as bases para gestão da política ambiental do estado do Amazonas, ao mesmo tempo em que criou um arcabouço institucional capaz de apoiar o “Programa Terceiro Ciclo de Interiorização do Desenvolvimento”, vitrine do governo de Amazonino. O projeto buscava incentivar a agricultura de grande escala na região sul do estado e vitalizar a economia estadual por meio da inserção da população do interior do Amazonas nos setores primários e secundários da economia (setor extrativista e indústria de transformação básica).

O Terceiro Ciclo não vingou no estado, sobretudo devido à sua fragilidade como política pública e à falta de recursos. De acordo com Araújo e Pádua (2009), o programa não possuía nem um documento base capaz de estabelecer os seus elementos mínimos, objetivos, público alvo, fontes de financiamento e metas.

²³ A Praia da Ponta Negra é uma praia fluvial de Manaus que funciona como ponto turístico e um dos principais centros de lazer da cidade.

²⁴ Parque Dez é um bairro de classe média e média-alta de Manaus.

Em 1997, Amazonino se envolveu em disputa com o Presidente Fernando Henrique Cardoso sobre o controle do Porto de Manaus e da Suframa. Ele conseguiu estadualizar o Porto e a Suframa, demonstrando o seu poder como político regional e a importância da Zona Franca de Manaus (e de seus recursos) como elemento de força política no estado.

Nas eleições de 1998, Amazonino mudou novamente de partido e se filiou mais uma vez ao PFL. Lançou mão de um novo marketing com verniz verde, como forma de associar uma marca inovadora ao seu mandato e afastar a agenda política de debates sobre denúncias de processos de enriquecimento ilícito e desvio de verbas envolvendo o seu governo. Em seu governo foi estabelecida uma das primeiras legislações estaduais para coibir o corte ilegal de madeira, além de ter sido aprovado o plano de manejo da RDS Mamirauá. Foi reeleito ainda no primeiro turno das eleições.

Nas eleições de 2003, Amazonino Mendes foi derrotado pelo candidato Serafim Corrêa à prefeitura de Manaus.

Em 2006, Amazonino concorreu ao governo do Amazonas pela quarta vez e foi derrotado pelo candidato Eduardo Braga ainda no primeiro turno.

Nas eleições de 2008, Amazonino se candidatou à prefeitura de Manaus pelo PTB. A sua candidatura foi contestada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas por causa de possíveis envolvimento em crimes contra a ordem econômica e o sistema financeiro nacional. Cassado às vésperas da posse por denúncias de crime eleitoral, conseguiu uma liminar horas antes de ser empossado no cargo.

Em 2009, o TRE-AM considerou improcedentes as denúncias e encerrou o processo de pedido de cassação de Amazonino. Em seu novo mandato investiu em obras de reestruturação física da cidade de Manaus e ampliação de programas sociais. No campo ambiental, apesar do componente verde ser cada vez mais presente em seu discurso, inclusive atraindo novos investimentos para a cidade de Manaus, pouco foi feito. O pacote de obras para a Copa 2014 na cidade de Manaus permaneceu como principal agenda do governo de Amazonino até o início de 2012²⁵.

De forma geral, a temática ambiental atrelada à possibilidade de desenvolvimento no estado do Amazonas e na cidade de Manaus ganhou espaço no discurso do político Amazonino Mendes a partir da década de 1990. Sob a forma de medidas pontuais, Amazonino criou algumas leis e órgãos ambientais no Amazonas, mas nunca houve um movimento para consolidar um sistema ambiental estadual com uma agenda própria e recursos suficientes.

²⁵ A data se refere ao momento de elaboração deste capítulo.

É possível dizer que Amazonino inseriu a agenda ambiental em seu discurso, mas não em sua prática. Isso se verifica, por exemplo, no estado de abandono do Parque Municipal do Mindu (Figuras 8 e 9), em 2011, ano em que Amazonino ocupava a prefeitura da cidade.



Figura 8 – Parque Municipal do Mindu, Manaus-AM.
Fonte: Visita de campo realizada pela autora em 19/10/2011. (Foto da autora).



Figura 9 – Lixo acumulado no Igarapé do Mindu (interior do Parque Municipal do Mindu), Manaus-AM.
Fonte: Visita de campo realizada pela autora em 19/10/2011. (Foto da autora).

4.1.3 Carlos Eduardo de Souza Braga

Eduardo Braga, engenheiro electricista e empresário, iniciou a sua carreira política como vereador na cidade de Manaus em 1983, pelo PDS, um dos partidos da base de apoio do Governador Amazonino Mendes.

Em 1986, Braga foi eleito deputado estadual, pelo PMDB. A questão ambiental ainda não era o forte de sua plataforma política. Ganhou visibilidade no cenário político estadual ao atuar como líder do governo de Amazonino Mendes e relator geral da Constituição do Amazonas em 1989.

Em 1990, Braga foi eleito deputado federal pelo PDC. Atuou principalmente nas temáticas voltadas ao combate ao tráfico de drogas e ao desenvolvimento econômico e infraestrutura.

Nas eleições de 1992, Braga compôs a chapa de Amazonino Mendes para a prefeitura de Manaus, como vice-prefeito. Relatos de campanha afirmam que sua presença na chapa de Amazonino foi essencial para mobilização do setor empresário local em torno da candidatura de Amazonino.

Em 1994, foi lançado o programa Ação Conjunta, que objetivava promover uma maior cooperação entre a prefeitura de Manaus e o governo do estado para a execução de políticas públicas de cunho social. No mesmo ano, Amazonino Mendes renunciou à prefeitura de Manaus para concorrer ao governo do estado.

O governo de Braga como prefeito foi marcado por sua atuação nos setores de infraestrutura, saúde e habitação. Foi expandida a rede de postos de saúde municipais e alguns bairros carentes de Manaus receberam obras de urbanização. Timidamente, a temática ambiental começou ser inserida na agenda política de Braga, mas sem grandes reflexos em termos de estruturação jurídica ou legal.

Em 1995, ainda durante o mandato de Braga como prefeito, foi promulgada a Lei Municipal nº 321/95, que delimitou as áreas do Sistema Municipal de Unidades de Conservação de Manaus e criou as unidades ambientais do município. Em 1996, no final de seu mandato, Braga implantou a infraestrutura do Parque Municipal do Mindu, um dos principais parques urbanos de Manaus.

Em 1998, Braga rompeu com Amazonino Mendes após denúncias de que Braga teria utilizado a máquina pública para beneficiar familiares durante o seu mandato como prefeito de Manaus. No mesmo ano, ele se lançou candidato ao governo do estado. Na tentativa de descolar a sua imagem do grupo político de Amazonino Mendes e de Gilberto Mestrinho, Braga adotou um discurso mais à esquerda, com agendas voltadas para questões ambientais e sociais. Questionado sobre a sua mudança de agenda política, o próprio Braga afirmou: “É salutar que um político conservador faça autocrítica e assuma uma postura mais popular e democrática” (FARIAS, 2010).

A eleição de 1998 foi a primeira na qual o voto eletrônico foi adotado parcialmente no estado do Amazonas. Provocou forte impacto na cultura eleitoral do estado, marcada por

grandes denúncias de fraudes eleitorais, sobretudo pelas famosas 'urnas grávidas' no interior. Em meio a denúncias de compra de votos por membros do grupo político de Gilberto Mestrinho, Amazonino Mendes foi declarado vencedor, apesar de ter perdido para Braga em Manaus, o maior reduto eleitoral do estado.

Em 1998, Braga ficou relativamente afastado da política estadual e se dedicou à administração de suas empresas, no setor de revendas de carros. Entretanto, consolidou seus laços de apoio com o empresariado local e de fora do estado do Amazonas.

Em 2000, Braga se filiou ao PPS e se lançou mais uma vez candidato à prefeitura de Manaus. Em sua campanha, colocou-se como uma alternativa mais moderna e profissional ao grupo de Amazonino e de seu candidato, Alfredo Nascimento.

Nessa mesma eleição, dois outros candidatos, Serafim Corrêa e Marcus Barros, promoveram a "Caminhada das Águas", manifestação popular para denunciar a falta de acesso à água e ao saneamento básico na cidade de Manaus. Essa manifestação política foi um importante marco para inserir, de vez, a temática ambiental nos próximos pleitos na cidade de Manaus e, devido à relevância política da cidade, no estado do Amazonas. Mais uma vez, Eduardo Braga foi derrotado, mas dessa vez por uma margem de apenas 1% dos votos, o que indicava que Braga seria um forte candidato às eleições estaduais de 2002.

Ao contrário do que ocorreu depois das eleições de 1998, depois de 2000 Braga passou a ter trânsito livre em diversos gabinetes em Brasília, mobilizando parlamentares na Câmara Federal e no Senado em prol de agendas de desenvolvimento no estado e da liberação de recursos para diversos prefeitos do Amazonas. A ampliação do seu espaço de atuação junto à esfera política federal foi o primeiro passo para a construção de sua plataforma política para 2002.

Antes das eleições de 2002, Braga retomou a sua aliança com Amazonino Mendes e construiu uma plataforma política robusta. Eis aqui o momento da inserção da agenda ambiental na plataforma política de Eduardo Braga. O componente socioambiental entrou no discurso político de Braga como forma de diferenciá-lo dos políticos tradicionais do Amazonas: Gilberto Mestrinho e Amazonino Mendes. Braga tentava se desvencilhar da imagem de seu grupo político de origem.

Em 2002, a Zona Franca de Manaus tinha apenas mais 11 anos de sobrevivência conforme a legislação de sua criação. Caberia ao governador eleito em 2002 lutar pela continuidade da Zona Franca e, ao mesmo tempo, buscar novas alternativas de desenvolvimento para o estado, uma vez que o modelo ZFM, ainda que importante para o estado, se tornava cada vez menos competitivo frente à economia aos novos mercados internacionais.

No período de construção de sua plataforma política para as eleições de 2002, Braga travou contato com Virgílio Viana, ambientalista e professor de Ciências Florestais da ESALQ (USP). Nas suas primeiras conversas, Virgílio Viana e Braga identificaram que a agenda ambiental e o forte apelo socioeconômico da floresta Amazônica poderiam ser um componentes de um novo projeto de desenvolvimento para a região. Virgílio Viana defendia a visão de que a pobreza na região amazônica só poderia ser resolvida caso se realizasse uma conciliação entre o componente ambiental e o econômico. Era preciso agregar valor ao meio ambiente. Viana foi convidado a participar da construção da plataforma de governo de Braga.

Nas eleições de 2002, Braga foi eleito governador do Amazonas no primeiro turno com um grande compromisso: revitalizar a Zona Franca de Manaus por meio de uma nova agenda socioambiental para o estado – O Zona Franca Verde. Em 2006, Braga foi reeleito governador do Amazonas. A agenda do Zona Franca Verde permaneceu como carro-chefe de sua agenda de governo.

Em 2007, foi lançada a Lei sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas e o Programa Bolsa Floresta, em parceria com a Fundação Amazônia Sustentável (FAS) - da qual Braga é um dos principais fundadores, juntamente com Virgílio Viana. No mesmo ano, Braga tornou-se coordenador nacional do PMDB Sócio Ambiental, programa ambiental do partido PMBD voltado para a mobilização de parlamentares da legenda em torno de temas relacionados ao meio ambiente e ao desenvolvimento social do Brasil.

No final de 2010, Braga renunciou ao governo do Amazonas para concorrer ao Senado Federal e seu vice Omar Aziz²⁶ assumiu o governo.

Em janeiro de 2011, Braga tomou posse como Senador pelo estado do Amazonas. Teve como temas principais de seu mandato o desenvolvimento sustentável, a integração regional e a reforma político-eleitoral. Braga inseriu a agenda ambiental em sua plataforma política para o Senado como um elemento diferencial em relação às bandeiras de outros políticos do Amazonas.

²⁶ Optou-se por não analisar o final do mandato de Aziz em 2010 - após a renúncia de Braga- por se tratar de um governo de menos de nove meses ocorrido em ano anterior a uma corrida eleitoral estadual, o que, por si só, 'anestesia' a agenda de execução de políticas públicas nos governos estaduais.

4.2 DINÂMICA HISTÓRICA DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO SISTEMA AMBIENTAL DO ESTADO DO AMAZONAS²⁷

4.2.1 Período anterior a 1995

A construção de um sistema de políticas públicas voltadas para o meio ambiente começa no Amazonas a partir 1978, com a instalação da Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (CODEMA). A CODEMA surgiu como autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN). As questões ambientais foram tratadas superficialmente no âmbito da Comissão, mais voltada para o tratamento de questões relacionadas à expansão de atividades produtivas de alta densidade na região.

Em agosto de 1982, a Lei estadual nº 1.532 instituiu a Política Estadual de Meio Ambiente. Iniciou-se uma resposta do estado do Amazonas às mudanças ocorridas no plano federal, na área ambiental, após o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.938/81, que deu impulso ao processo de descentralização de competências entre os entes federativos na área ambiental.

A Lei Estadual nº 1.532/82 tinha como objetivo principal estabelecer elementos mínimos para a condução de uma política estadual de prevenção e controle da poluição, melhoria e recuperação do meio ambiente e proteção aos recursos naturais do estado. Conforme a redação dada à lei, competia à Secretaria da Energia Habitação e Saneamento (SEHAS) a formulação, coordenação, supervisão, controle e execução da Política Estadual da Prevenção e Controle da Poluição, melhoria e recuperação do meio ambiente e a proteção dos recursos naturais do estado. Além disso, a SEHAS tinha competência para promover a criação de áreas de preservação ambiental.

A Lei nº 1.532/82 instituiu também a Comissão Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (CEMAD), órgão deliberativo do poder Executivo estadual, vinculado à SEHAS. As suas principais atribuições eram examinar as diretrizes estaduais para as áreas de habitação, desenvolvimento urbano, saneamento, meio ambiente, recursos naturais, além de deliberar sobre planos e projetos a serem executados pelos órgãos e entidades vinculadas à SEHAS.

Em 1989, a responsabilidade da execução da política estadual de meio ambiente foi repassada ao Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do

²⁷ Muitas das informações presentes nesta seção foram compiladas por meio de entrevistas com ex-servidores da SDS e do CEUC.

Estado do Amazonas (IMA). A partir da criação do IMA, o controle ambiental no estado do Amazonas passou a ser feito de forma mais sistemática, com a ampliação das atribuições do órgão coordenador. A temática ambiental deixou de ser mais uma atribuição de um órgão com atuação em múltiplas áreas, ou ainda, uma política executada por diversas Secretarias desconectadas, e ganhou uma estrutura institucional própria.

Até 1989 não existiam UCs estaduais no Amazonas. As primeiras seis UCs²⁸ estaduais do Amazonas, totalizando 30.646km², foram criadas pelo governador Amazonino Mendes, em 1990 (MITTERMEIER *et al.*, 2005; CEPAL, 2007). Entretanto, apesar de criadas legalmente, elas só começaram a ser implementadas a partir do final da década de 1990.

De 1990 a 1994, auge da Zona Franca de Manaus, apesar da criação das seis primeiras UCs estaduais, a agenda de políticas ambientais no Amazonas ficou estagnada. Conforme Becker (2005, p.80), “(...) a situação de conflito entre desenvolvimento e proteção ambiental [na região amazônica] transparecia nas políticas públicas da década de 1990 que eram, a um só tempo, expressão e indução do conflito”.

4.2.2 De 1995 a 2003

Em 1995, a Lei Estadual nº 2.367/95 criou o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam). O Ipaam aglutinou diversas coordenações, secretarias e gerências que tratavam de temas pontuais da agenda ambiental no estado, espalhados por em órgãos distintos, além do IMA - AM.

Ainda em 1995, como parte do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), começou a ser executado o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) do Amazonas. O SPRN teve apoio de instituições estrangeiras, como KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) e GTZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), e do governo Federal, por meio da Secretaria de Coordenação da Amazônia, (Ministério do Meio Ambiente) e teve participação da sociedade civil do Amazonas. O objetivo do SPRN era preparar, tecnicamente e institucionalmente, os estados do Amazonas, Acre e Pará para a implementação do Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI).

Em 1997, o PGAI - AM começou a ser executado. Tinha três eixos de ação: 1) ordenamento territorial voltado para o desenvolvimento sustentável; (2) controle ambiental (licenciamento, fiscalização e monitoramento de atividades potencialmente impactantes do

²⁸ Parque Nhamundá, APA Caverna do Maroaga, Parque Estadual do Aracá e Reserva Biológica de Seis Lagos.

meio ambiente; 3) gestão do conhecimento e descentralização da gestão ambiental (SDS, 2007).

O PGAI - AM foi um programa essencial para o fortalecimento do Ipaam e, por sua vez, para a o início da construção de uma arquitetura de políticas públicas voltadas para o meio ambiente no Amazonas, pois viabilizou, pela primeira vez, a injeção de recursos do estado para a construção de uma estrutura formal de responsabilidades e competências na área ambiental.

Em 1996, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM), responsável pela assistência técnica e extensão rural no estado.

Até dezembro de 2002, a execução da política ambiental no Amazonas ainda não tinha espaços políticos e institucionais muito bem estabelecidos para a condução de agendas específicas: criação de UCs, regularização territorial, gestão florestal, entre outras. Todas essas políticas, de alguma forma, ainda tinham o seu gerenciamento disperso pelas diversas Secretarias do Estado e no próprio Ipaam.

4.2.3 De 2003 a 2010

Em 2003, com o início do governo de Eduardo Braga, foi reestruturado o sistema de gestão ambiental do estado do Amazonas. Foi criado o cargo de Secretário de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. Para ocupá-lo, Braga convidou Virgílio Viana, que tinha sido um dos responsáveis pela elaboração da plataforma de campanha do novo governo na área socioambiental.

Como Secretário de Meio Ambiente, Virgílio Viana coordenou o processo de concepção e implementação do Programa Zona Franca Verde, que assumiu a função de marco para o projeto de desenvolvimento econômico do estado e para a sua agenda ambiental e social. O desenvolvimento sustentável passou a ser alardeado como conceito-base do governo de Eduardo Braga.

Em 2003, foi criada a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS). O principal objetivo da nova secretaria era implementar o Programa Zona Franca Verde, em articulação com outras secretarias e órgãos do estado. Virgílio Viana afirmou que a estrutura criada para essa Secretaria pretendia tratar não só das políticas ambientais, mas também atacar os problemas sociais.

O sistema de formulação das políticas públicas no estado do Amazonas procuraria desenvolver políticas transversais, baseadas nas três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental) e na justiça ambiental. Promoveria a melhoria da qualidade de vida da população, a conservação da natureza, a atenuação dos efeitos das mudanças climáticas e a redução dos focos de desmatamento no estado. Nas palavras de Virgílio Viana em entrevista a autora: "...uma concepção socioambiental de políticas públicas".

A partir de fevereiro de 2003, o Ipaam foi vinculado à SDS, tornando-se o órgão executor da "Política de Controle Ambiental do Estado do Amazonas", responsável pelo licenciamento, a fiscalização e o monitoramento ambiental.

Em 2005, a Lei nº 2.985/05 instituiu o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMAAM). Ao CEMAAM foi atribuída a função de propor diretrizes para o desenvolvimento de planos, projetos e atividades voltados à área ambiental, com o objetivo de impulsionar a conservação e preservação dos recursos e ecossistemas do Amazonas. Entretanto, o seu funcionamento efetivo começou em meado de 2006, quando o Decreto nº 26.050/06, nomeou os membros do conselho.

Em 2007, ocorreu um redimensionamento do Programa Zona Franca Verde, por meio da promulgação da Lei nº 3.135/2007, que estabeleceu a Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado do Amazonas e promoveu a reestruturação da SDS, dando origem ao chamado Sistema SDS (Figura 10, abaixo).

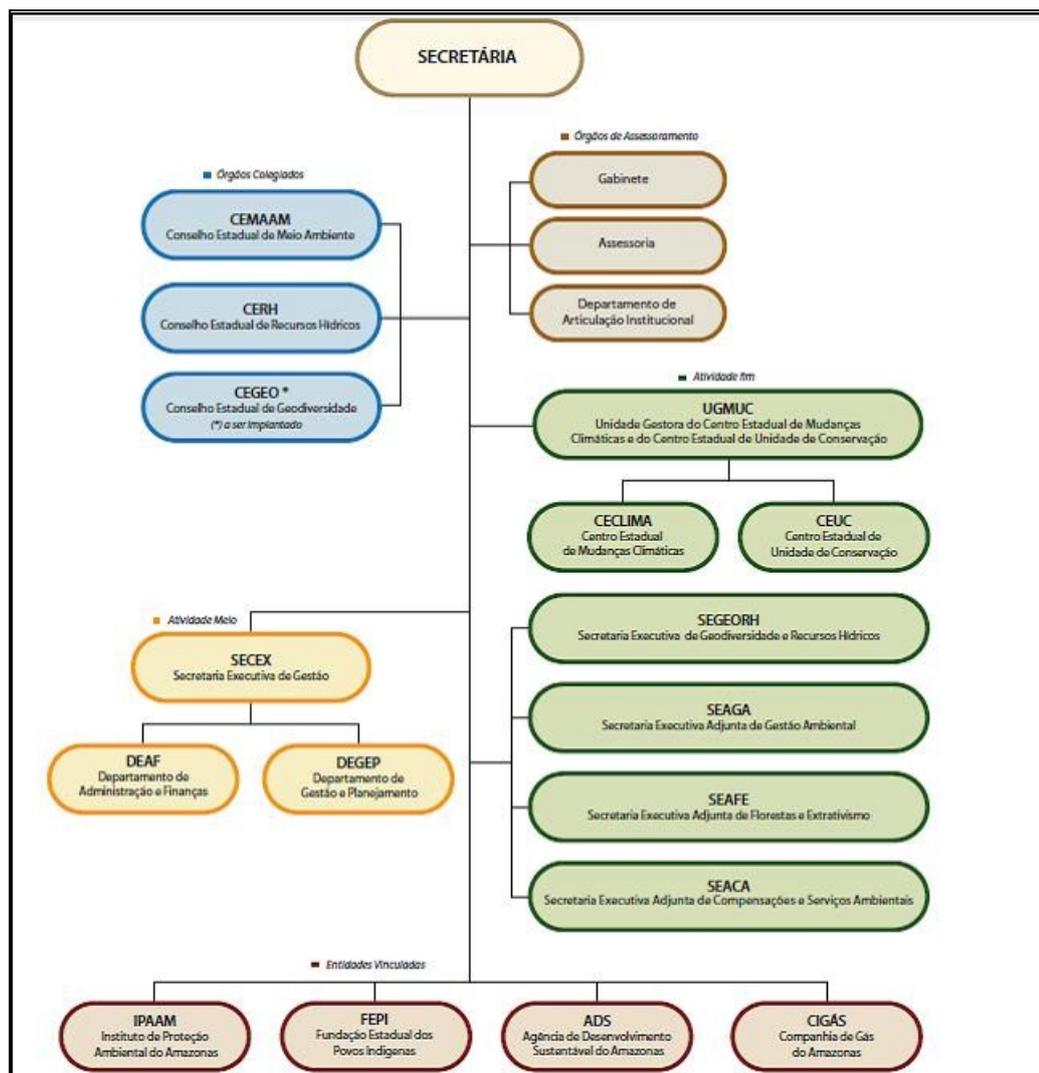


Figura 10 – Organograma da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 2008. Fonte: Relatório de Gestão do Sistema SDS- 2008 (SDS, 2008).

Cárdenes chama a atenção para a estratégia adotada pelo governo do Amazonas para o lançamento da Lei Estadual de Mudanças Climáticas: “[A Lei de Mudanças Climáticas foi aprovada] (...) pelo poder estadual oportunamente no Dia Mundial do Meio Ambiente e foi acompanhada de uma forte campanha do chamado marketing verde, com a intenção de colocar o Amazonas no centro das atenções nacionais e internacionais”. (Cárdenes, 2010, p.2).

De fato, o lançamento dessa lei, em uma data simbólica, ampliou a visibilidade do governo Braga sob a bandeira do 'Desenvolvimento Sustentável' e da 'Agenda da Floresta'. Isso reforçou a percepção de que a plataforma socioambiental era, cada vez mais, um grande 'diferencial' do governo Braga em relação aos seus antecessores.

Com a criação do Sistema SDS, de acordo com alguns de seus ex-funcionários, o governo do Amazonas objetivava melhorar a articulação entre os órgãos estaduais de meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, a SDS teria ligações mais fluidas com diversos programas e órgãos estaduais, dentre eles: 1) o órgão de fiscalização ambiental do estado, o Ipaam; 2) a agenda de atendimento aos povos indígenas; 3) o Instituto de Proteção Ambiental (FEPI); 4) os órgãos ligados diretamente a atividades produtivas como a Companhia de Gás do Amazonas (CIGAS); 5) o CEUC; 6) a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS); 7) os diversos conselhos de consultivos do estado – CEMAAM, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) e o Conselho Estadual de Geodiversidade do Amazonas (CEGEO).

No bojo da reestruturação da SDS, a Lei Delegada nº 6, de 9 de maio de 2007 criou o CEUC e estabeleceu normas gerais para a criação, implementação e gestão das UCs estaduais. Esse foi o grande marco legal da estruturação de uma agenda para a criação de UCs no estado do Amazonas.

Em 06 de junho de 2007, a Lei Complementar nº 53 criou o Sistema Estadual de Unidades e Conservação (SEUC) e estabeleceu critérios técnicos e normas específicas para a criação, implantação e gestão das UCs estaduais, municipais e particulares no Amazonas. A lei também tipificou as infrações cometidas no âmbito das UCS e estabeleceu as respectivas penalidades.

Ainda em 2007, a Lei Delegada nº 118/2007 criou a Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS), vinculada à SDS. A criação da ADS promoveu a substituição da antiga Agência de Agronegócio do Estado do Amazonas (AGROAMAZON) e absorveu parte das atividades da Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas (AFLORAM) em um único órgão, com uma nova orientação estratégica:

Apoiar e estimular o desenvolvimento sustentável promovido pelo Programa Zona Franca Verde com base centrada nos recursos ambientais de origem florestal, mineral, pesqueira e agropecuária, priorizando as cadeias produtivas que impulsionem agregação de valores que, por sua vez, resultem na geração de emprego e renda além de promover a inclusão social e a economia da população rural. (ADS, Apresentação Institucional, sítio eletrônico, 2011).

Em dezembro de 2007, o governo do Amazonas e o Banco Bradesco criaram uma instituição público-privada sem fins lucrativos, a Fundação Amazonas Sustentável, com o objetivo de ser um parceiro do governo estadual na execução de sua política ambiental.

Em 2008, a Lei nº 3.244/2008 alterou a estrutura do CEUC (Figura 11), criando a Unidade Gestora de Mudanças Climáticas e Unidades de Conservação (UGMUC), o que

conferiu maior fôlego administrativo e técnico para o CEUC, ampliando o seu quadro com oito cargos de direção e vinte cargos para a chefia de UCs²⁹.

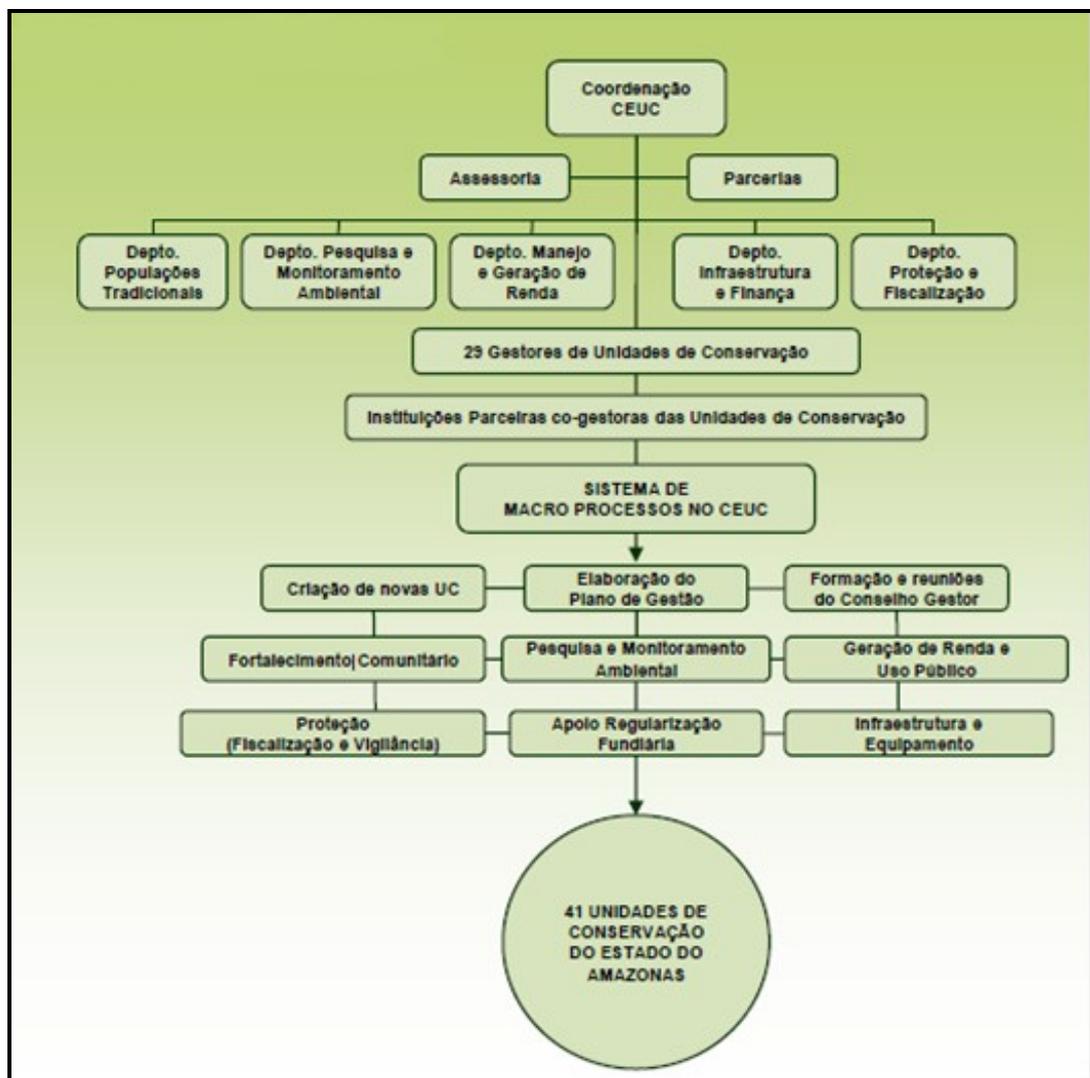


Figura 11 – Organograma do Centro Estadual de Unidades de Conservação após a publicação da Lei nº3.244/2008.
Fonte: Relatório de Gestão do Sistema SDS- 2008 (SDS, 2008).

Em de 27 de outubro de 2009, o governo do Amazonas publicou a IN nº 001/2007, que dispôs sobre a apresentação, avaliação e licenciamento dos planos de manejo florestal sustentáveis das florestas nativas em UCs estaduais de uso sustentável. A IN nº 001/2007 constituiu um marco legal na inserção das UCs de uso sustentável na cadeia econômica do estado.

²⁹ Em 2010, esse quantitativo foi alterado para 29 cargos de chefia em UCs e 14 cargos para a área administrativa e de direção.

Em junho de 2010, o governo do Amazonas criou o Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais do Estado do Amazonas, por meio da Lei Estadual nº 3.525/2010. Essa iniciativa oficializou um espaço de participação das comunidades tradicionais e dos povos indígenas junto ao governo estadual. Informalmente, esse espaço, funcionava desde 2004, com a realização das Conferências Estaduais das Populações Tradicionais do Amazonas.

Em 28 de julho de 2010, foi promulgada a Lei nº 3.627/2010, que estabeleceu os atributos mínimos para as concessões florestais nas UCs de uso sustentável, organizando o uso múltiplo dos recursos florestais e dos serviços ambientais, bem como a pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades econômicas e de subsistência por comunidades tradicionais.

O próximo capítulo abordará a política de criação de UCs no Amazonas a partir de 2003 - ano considerado, neste estudo, como ponto de inflexão na relação do Amazonas com a sua política de conservação ambiental.

5.0 A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO AMAZONAS DE 2003 A 2010 – A GUINADA INSTITUCIONAL

Este capítulo se propõe a analisar a criação do Programa de Criação e Implementação de UCs Estaduais no Amazonas, bem como o funcionamento do seu arranjo organizacional no período de 2003 a 2010.

Entretanto, não é possível compreender a guinada que ocorreu na agenda ambiental do Amazonas e, por consequência, na política de criação de UCs no estado em 2003, sem abordar dois programas-chave adotados pelo governo de Eduardo Braga em seu primeiro mandato: o Programa Zona Franca Verde e o Programa Bolsa Floresta. Além disso, é preciso compreender o processo de criação e inserção da FAS, principal parceira do estado na execução desses programas, bem como a forma de gestão da política ambiental estadual por meio de arranjos de coparceria com entidades empresariais e da sociedade civil.

5.1 O PROGRAMA ZONA FRANCA VERDE

Os elementos essenciais do Programa Zona Verde (ZVF) foram concebidos como base da plataforma de governo de Eduardo Braga ainda nas eleições de 2002. Conforme Virgílio Viana, o ZFV foi desenhado com o objetivo de promover uma revolução na concepção da agenda de desenvolvimento do Amazonas, além de revitalizar as cadeias produtivas do estado.

A ideia principal do Programa ZFV é a de que a floresta e a sua biodiversidade só deixarão de ser destruídas caso passem a ter valor econômico suficiente para competir com a madeira extraída ilegalmente e com o gado e a soja que, cada vez mais, disputam espaço com a floresta. Além disso, a inserção econômica das populações tradicionais, extrativistas e do interior do estado teria um efeito positivo duplo: 1) o pagamento de uma dívida histórica com esses grupos sociais, que sempre estiveram à margem do processo de integração econômica da região amazônica à economia nacional e 2) alçar essas comunidades a parceiros do estado na condução de políticas para a preservação do meio ambiente do Amazonas.

Conforme Virgílio Viana, o ZFV levaria à melhoria da qualidade de vida da população do interior do estado por meio de incentivos à conservação da natureza e da adoção de sistemas de produção sustentáveis, como por exemplo, a produção florestal manejada, o

beneficiamento e a industrialização de madeira e de produtos florestais madeireiros com base em práticas ecologicamente corretas e o fomento da piscicultura com base em espécies regionais.

Devido à importância do Polo Industrial de Manaus para o desempenho econômico do Amazonas, fortalecido pelos fortes incentivos fiscais oferecidos na região, o governo estadual optou por condicionar a oferta desses incentivos fiscais ao atendimento de padrões mínimos de desempenho ambiental das empresas.

Optou-se pela distribuição dos benefícios econômicos do modelo Zona Franca, antes restritos à cidade de Manaus e a regiões próximas, para os municípios do interior do estado, por meio do desenvolvimento das cadeias produtivas de produtos florestais e investimentos em infraestrutura e logística.

Em 2003, um esforço conjunto da SDS e da Secretaria de Produção Rural (SEPROR) viabilizou o início da implementação do ZFV no estado do Amazonas, além do estabelecimento de atividades prioritárias na área de infraestrutura e ordenamento territorial no sul do estado, como forma de reduzir o nível de desmatamento nessa região (SDS, 2011).

O ZFV é coordenado pela SDS e pela SEPROR e envolve todas as secretarias de governo cuja atuação se relacione com a execução de políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento sustentável do Amazonas, além do Ipaam, ADS, AFEAM e ITEAM.

Com o início da execução do ZFV, a Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS) passou a atuar como elo entre o setor produtivo primário e os consumidores governamentais e privados, intermediando a comercialização dos produtos de origem florestal, agropecuária, pesqueira e mineral produzidos no estado (SDS, 2011).

Na percepção de alguns agentes envolvidos na concepção do ZFV (entrevistados pela autora), o programa poderia ser compreendido como plano estratégico para diminuir a sua dependência com relação apenas à atividade da Zona Franca de Manaus. Isso ampliaria as fontes de produção de riqueza do estado e melhoraria a sua distribuição por meio de uma agenda de políticas públicas transversais, capazes de atacar questões sociais e ambientais. Assim, seria possível promover o crescimento econômico do estado e garantir a adequada gestão de seus recursos naturais.

O Programa Zona Franca Verde, cuja missão é reverter o quadro socioambiental e promover o desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas, pode ser considerado como o instrumento mediante o qual a política ambiental da atual administração [governo Braga] é canalizada. Ainda que sua orientação seja principalmente produtiva, faz-se clara menção ao uso sustentável. Dada a situação da população do interior [do estado], trata-se da abordagem mais adequada ao contexto atual (CEPAL, p. 24, 2007).

O ZFV abrange todos os municípios amazonenses e tem um público alvo amplo, que alcança desde micro a grandes produtores dos setores extrativista, industrial e de serviços, envolvidos em atividades que utilizem produtos da floresta como base de suas cadeias produtivas.

O Programa se estrutura sobre 6 linhas de ação: 1) incentivos fiscais - Isenção de ICMS para produtos florestais não madeireiros; 2) microcrédito - financiamento para projetos sustentáveis de pequena escala; 3) assistência técnica para pequenos proprietários; 4) preço mínimo para produtos sustentáveis produzidos na região; 5) garantia de mercado para a compra dos produtos; 6) acesso a mercados de consumo (SDS, 2011).

5.2 O BOLSA FLORESTA

O Programa Bolsa Floresta foi criada em 2007, pela SDS, com o objetivo de promover o pagamento das populações tradicionais/rurais residentes em UCs pelos serviços ambientais prestados por meio da conservação das florestas, rios, lago e igarapés, além de buscar reduzir as emissões de carbono por desmatamento no estado do Amazonas (SDS, 2011).

A sua institucionalização ocorreu por meio da Lei Estadual nº 3.135/2007, a Lei de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e da Lei Complementar nº 53 de 2007, que estabeleceu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

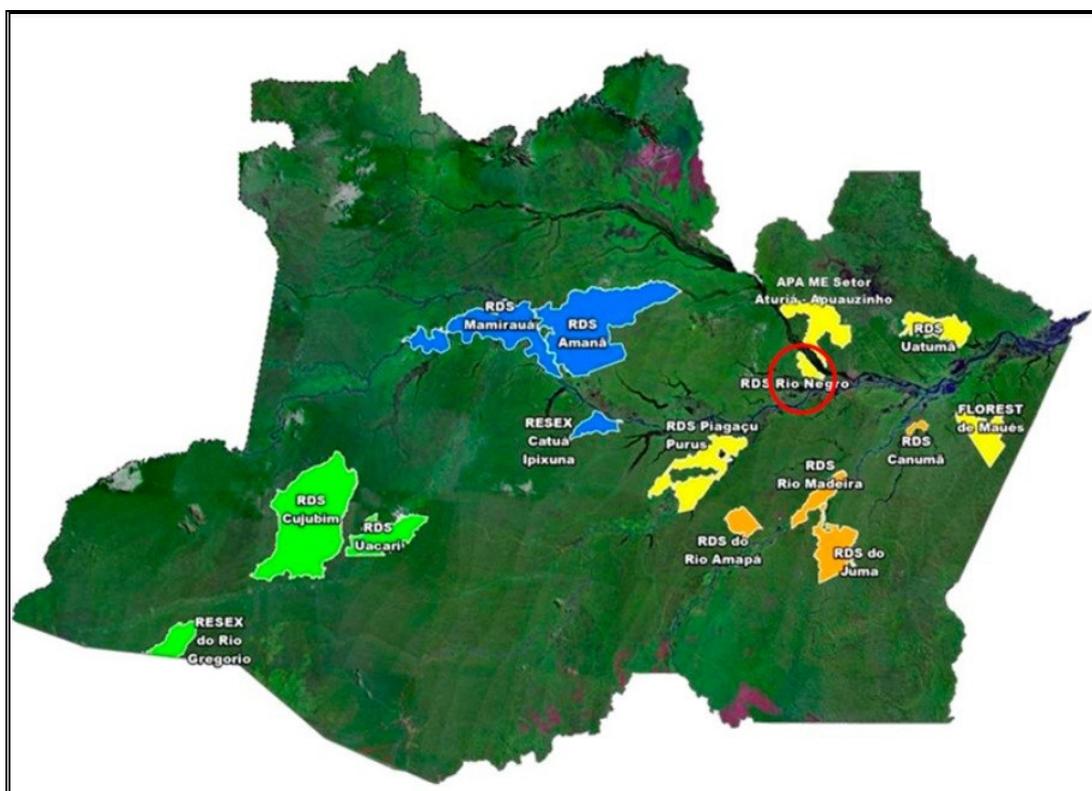
A ideia base do programa era compensar as populações residentes em UCs pelo seu importante papel na conservação do bioma amazônico, além de promover a sua inclusão social por meio do pagamento de um auxílio mensal, como forma de desestimular os desmatamentos e estimular os moradores a atuarem como 'guardiões' da floresta (SDS, 2011).

Além do pagamento da bolsa mensal principal, o PBF tem outros 4 subprogramas em seu bojo: a) o Bolsa Floresta Família, destinado às mães das famílias rurais que assumem o compromisso de não desmatar a floresta; b) o Bolsa Floresta Associação, destinado às organização dos moradores das UCs com o objetivo de fortalecer a organização social e política para o controle do PBF nas UCs por meio de associações de moradores; c) o Bolsa Floresta Renda, destinado à inserção das famílias rurais nas cadeias produtivas de recursos florestais sustentáveis e: d) o Bolsa Floresta Social, voltado para a promoção de

investimentos em infraestrutura e implementação de políticas públicas nas áreas de saúde, comunicação, transporte e educação nas áreas de residência das populações rurais e tradicionais (Viana, 2008).

A gestão e a execução do PBF são realizadas pela FAS e pelo IDESAM desde 2008. Além do auxílio mensal oferecido aos moradores das UCs, o PBF oferece oficinas de capacitação e treinamento sobre o combate ao desmatamento, mudanças climáticas e sustentabilidade e práticas sustentáveis para o manejo dos recursos florestais nas UCs.

Até 2010, 15 UCs do Amazonas eram atendidas pelo PBF (Figura 12), alcançando 7.143 famílias, num total de 35.715 7,143 beneficiados (FAS, 2010).



* Em destaque, a RDS do Rio Negro – local de realização da visita de campo da pesquisa em outubro de 2011.

Figura 12- Unidades de Conservação de uso sustentável atendidas pelo Programa Bolsa Floresta.
Fonte: FAS, 2010.

Comparando-se a capilaridade do PBF com o Programa de Reforma Agrária estadual, no período de 2008 a 2010, verifica-se que o PBF teve maior alcance, atingindo 7.132 famílias, contra 3.579 famílias alcançadas pelo segundo, conforme Tabela 12 abaixo.

Tabela 12 – Comparação entre a execução do PBF e do Programa Estadual de Reforma Agrária no período de 2008 a 2010.

Programa	Recursos Aplicados	Número de famílias beneficiadas	Número de pessoas beneficiadas
PBF	R\$ 22.500.000	7.132	35.000
Programa de Reforma Agrária	R\$ 27.502.300	3.579	14.316

Fonte: FAS, 2010, INCRA, 2011

A partir dessa comparação, verifica-se que há uma inclinação do governo estadual em tentar criar, pelo menos em tese, condições econômicas mínimas para que as famílias rurais tenham condições de se fixar na zona rural ou em UCs de uso sustentável e desenvolver atividades compatíveis com a conservação do meio ambiente. Isso se dá em contraposição à postura histórica adotada pelo Estado brasileiro na execução de programas de reforma agrária na Região Norte que apenas se preocupava em ‘jogar’ as pessoas dentro da floresta, sem oferecer condições mínimas de subsistência ou de desenvolvimento de atividades produtivas compatíveis com o meio ambiente local.

Durante a visita de campo realizado na RDS do Rio Negro, em outubro de 2011, foi possível identificar o impacto da introdução do PBF em três diferentes comunidades da RDS do Rio Negro.

Enquanto o PBF adquiriu uma grande importância para a comunidade Tumbiras como fonte de geração de renda e alternativa à exploração irregular dos recursos florestais, constatou-se que nas comunidades Saracá e Santa Helena dos Ingleses o BF ainda não foi internalizado pelos moradores.

Conforme relato do líder comunitário da Comunidade Tumbiras, a principal atividade geradora de renda da comunidade, até 2006, era a exploração irregular de madeira. Com a intensificação da fiscalização e da proibição da exploração madeireira de média e grande escala na RDS, foi preciso criar novas alternativas.

Assim, a introdução do PBF na RDS permitiu o desenvolvimento de atividades produtivas alternativas como o turismo (montagem de uma pousada modelo na comunidade) e o artesanato, além da capacitação dos moradores em cursos oferecidos pela FAS.

Nas Comunidades Saracá e Santa Helena dos Ingleses, a introdução do PBF parece não ter gerado o mesmo fluxo de entusiasmo e empreendedorismo verificado na Comunidade Tumbiras.

A Comunidade Santa Helena, assim como a Tumbiras, abandonou a atividade madeireira como principal fonte de geração de renda e a maior parte de seus moradores passou a viver da pesca e da caça para subsistência, além do recebimento mensal do Bolsa

Floresta. No entanto, devido às dificuldades de articulação interna da comunidade, os projetos comunitários de turismo sustentável na comunidade permaneceram estagnados.

Na comunidade Saracá, que tem como principal fonte de renda a pesca sazonal, as iniciativas da comunidade para aproveitamento da modalidade Bolsa Floresta Renda e Social, como a montagem de um restaurante regional, têm enfrentado dificuldades devidas à falta de articulação intracomunitária.

A partir da visita de campo realizada na RDS do Rio Negro, constatou-se que o PBF vem contribuindo para a inserção da responsabilidade ambiental no discurso das populações rurais atendidas. Entretanto, a melhoria na sua qualidade de vida, demanda maior presença dos governos municipal e estadual, pois ainda há carência muito grande de serviços contínuos de saúde e de educação nas comunidades. Além disso, ainda faltam iniciativas de criação de fontes alternativas para a geração de renda compatíveis com a proteção florestal e que sejam de fácil acesso às comunidades do interior.

5.3 FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL

Em 20 de dezembro de 2007, o governo do estado do Amazonas e o Banco Bradesco criaram uma instituição público-privada sem fins lucrativos, a Fundação Amazonas Sustentável, para atuar como parceiro do governo estadual na execução de sua política ambiental.

A Lei estadual nº 3.135/2007 havia autorizado o Poder Executivo estadual a participar de fundações privadas sem fins lucrativos cuja finalidade fosse o desenvolvimento de programas e projetos relacionados às mudanças climáticas, à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Além dos objetivos indicados na Lei nº 3.135/2007, a FAS estabeleceu como objetos de sua atuação:

[o] gerenciamento de serviços e produtos ambientais, em especial dos créditos decorrentes do sequestro de carbono em florestas naturais, redução do desmatamento, além de outros ativos ambientais tais como a produção de gases, água, sua filtração e limpeza naturais, o equilíbrio do ciclo hidrológico, a conservação da biodiversidade, a conservação do solo e a manutenção da vitalidade dos ecossistemas, a paisagem, o equilíbrio climático, o conforto térmico, e outros processos que gerem benefícios decorrentes do manejo e da preservação dos ecossistemas naturais ou modificados pela ação humana. (Ata de Instituição, Aprovação do Estatuto da Fundação Amazonas Sustentável - FAS e Designação do Primeiro Presidente - 2007).

As atividades da FAS se iniciaram com um capital de R\$ 40 milhões, metade dos quais aportado pelo Governo do Amazonas e a outra pela instituição Fundação Bradesco (VIANA,

2009). De acordo com a SDS, os recursos aportados na FAS são integralmente investidos em aplicações financeiras e apenas os seus rendimentos são utilizados em ações socioambientais da Fundação (SDS, 2007).

Uma possível segunda fonte de recursos para a Fundação seriam os créditos de carbono gerados por desmatamentos evitados, atualmente negociados no mercado voluntário.

A primeira iniciativa da FAS em projetos de REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação das Florestas) começou em 2008 na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma, com apoio do governo estadual do Amazonas. Esse projeto envolve o estabelecimento de uma UC de uso sustentável em região sob alta pressão de desmatamento - localizada próxima da rodovia BR-319 e cortada pela rodovia AM-174. Ele abrange uma área de 589.612 hectares de floresta amazônica. Os recursos angariados com o projeto de REDD são revertidos para o controle e o monitoramento do desmatamento e para o fornecimento de infraestrutura básica (água, luz, posto médico) (VIANA *et al.*, 2008).

A partir de sua criação, a FAS ganhou espaço e tamanho. Sendo a principal parceira do estado do Amazonas na execução de sua política ambiental e principal agente implementador de uma das políticas de maior capilaridade no estado, o Bolsa Floresta, acaba sendo confundida, por diversos atores, como uma agência de natureza estatal.

A força da FAS na política estadual de conservação acaba por criar uma espécie de competição por espaços decisórios no âmbito do próprio sistema de políticas públicas ambientais. Isso fragiliza o CEUC, devido à sua baixa permeabilidade no interior do estado e dificulta a articulação entre agências governamentais como a ADS, o Ipaam, o CEUC e a interação dessas agências com a FAS.

5.4 DINÂMICA HISTÓRICA E POLÍTICA DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DE UCS: 2003 A 2010

Até 2003, a agenda ambiental do estado do Amazonas era uma agenda oculta, quase inexistente. As ações públicas voltadas para a conservação do meio ambiente estavam espalhadas por diversos órgãos do governo e não havia uma diretriz clara sobre como o governo encarava a dimensão ambiental em sua gestão. O Ipaam era o principal órgão para área ambiental, mas era um órgão institucionalmente fraco em termos de recursos materiais e políticos.

Exceto pelo estabelecimento das primeiras UCs do estado em 1990, em especial o Parque Estadual do Nhamundá³⁰, a atuação do Ipaam foi muito tímida até a década de 2000.

Conforme a percepção de vários entrevistados, a agenda de criação de UCs estaduais foi estruturada a partir da ascensão de Eduardo Braga ao governo do estado do Amazonas em 2003, no âmbito do Programa Zona Franca Verde.

Iniciado o primeiro mandato do governo de Eduardo Braga, o Programa de Criação e Implementação de UCs estaduais nasceu, em 2004, concebido por um pequeno grupo de pessoas envolvidas na agenda ambiental do Amazonas como esforço para captar recursos da *Conservation International* para políticas públicas de incentivo à proteção a biodiversidade na América Latina.

Desse grupo faziam partes Virgílio Viana, Cristina Fischer (servidora de carreira do Ipaam) e Rita Mesquita. As duas principais linhas de ação desenhadas para o programa foram a realização de diagnósticos socioambientais e agroextrativistas e o desenvolvimento de planos de gestão e manejo, além do desenvolvimento de um modelo de gestão participativa para as UCs estaduais.

Os idealizadores do programa acreditavam que a criação de UCs no estado poderia ser um dos pontos-chave para o estabelecimento de uma política de conservação do meio ambiente orientada pelo paradigma do desenvolvimento sustentável. Acreditavam que criar UCs de uso sustentável era uma iniciativa importante para promover o desenvolvimento sustentável do Amazonas.

O desenho de um novo projeto de governo para o estado do Amazonas (o ZFV) deveria apostar em estratégias de geração de renda para a população do interior, aliadas a iniciativas de conservação do meio ambiente e ao desenvolvimento de uma nova agenda de inclusão social.

Conforme o relato de vários entrevistados, havia restrição dos próprios gestores públicos do Amazonas à adoção de uma nova plataforma econômica e ambiental para o desenvolvimento do estado.

O Projeto Zona Franca Verde, base para a nova agenda ambiental e econômica do governo Braga, se apresentava como alternativa à agenda do Programa Terceiro Ciclo, desenhada no governo Amazonino Mendes, que apostava na agricultura de larga escala como forma de desenvolver o estado do Amazonas. As diversas Secretarias do Estado do

³⁰ Ele foi transformado em APA pelo governo estadual em 2011 para permitir a instalação de linhões de energia entre os municípios de Nhamundá e Manaus.

Amazonas tiveram que ser convencidas de que era possível um novo projeto de desenvolvimento, aliado ao componente ambiental, era possível.

Em 2004, o governo do Amazonas realizou dois seminários que funcionaram como base para a construção do projeto de criação e implementação de UCs estaduais. O primeiro foi um seminário sobre áreas prioritárias para conservação no Amazonas; o segundo, sobre o Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para a Biodiversidade, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente. Nesses dois seminários, coordenados pela professora Rita Mesquita, pesquisadora do INPA, houve ampla participação da academia, de governos municipais e de ONGs atuantes na região; entretanto, a participação de representantes das comunidades tradicionais do estado foi considerada inexpressiva. Desses seminários foram retiradas as primeiras ideias para a estruturação da agenda de UCs do estado.

Além promover um processo de sensibilização sobre a nova proposta, o governo Braga buscou se aproximar das comunidades tradicionais e dos movimentos sociais militantes no Amazonas para construir uma base de apoio social que legitimasse a sua nova visão estratégica. Uma das formas de aproximação foi o apoio dado pelo governo à criação de UCs de uso sustentável, sobretudo RDSs e Resexs.

A relação entre governo estadual e populações tradicionais tinha sido, historicamente, muito conflituosa e, por isso, as lideranças dos povos tradicionais e das ONGs ambientais viram essa aproximação com o governo estadual de forma muito cautelosa e desconfiada. Nas palavras de Virgílio Viana: “No início do processo [2003] havia muita rejeição, mas com o desenvolvimento de processos participativos, as comunidades passaram a apoiar as UCs e a se apropriarem das reservas [como patrimônio da comunidade e como fonte de renda]” (Virgílio Viana em entrevista a autora, por telefone, em 01/09/2011).

Conforme apontado pelos entrevistados que participaram diretamente do primeiro movimento de articulação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, a realização da I Conferência Estadual de Populações Tradicionais do Amazonas, em 2004, foi um marco na aproximação entre governo estadual e povos tradicionais. O evento, que teve como tema “Cadeia de Produtos Extrativistas e Conservação da Biodiversidade”, foi uma forma de compensar a pouca participação desses atores nos Seminários sobre Áreas Prioritárias para Conservação no Amazonas e no Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para a Biodiversidade. Como principais atores desses seminários foram identificados a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Amazonas (FETAGRI-AM), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia (COIAB), o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) e o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA).

Em 2005, foi realizada a II Conferência Estadual de Populações Tradicionais do Amazonas, com o tema “Geração de Renda em Unidades de Conservação Sustentável”. Em 2008, foi realizada a terceira edição do evento, dessa vez com o tema “Extrativismo e Serviços Ambientais do Amazonas para a Economia Mundial”.

As Conferências Estaduais de Populações Tradicionais e Povos Indígenas posteriormente deram lugar a um Fórum Permanente de Populações Tradicionais e Povos Indígenas, que virou um importante instrumento para garantir a proximidade do governo estadual com líderes das populações tradicionais e ONGs. Isso garantiu uma margem de apoio confortável ao projeto de desenvolvimento do estado baseado na Zona Franca Verde, uma vez que a participação desses atores sociais amortecia as eventuais críticas existentes sobre a política socioambiental do governo estadual.

A partir do início do Projeto de Criação e Implementação de UCs em 2004, a SDS formulou uma proposta de ampliação do projeto para a Fundação Gordon and Betty Moore³¹, em 2005, para captar recursos para conservação no estado. O projeto da SDS recebeu o nome de Rede de Conservação do Amazonas e foi aprovado no mesmo ano.

Os recursos da fundação foram internalizados no governo do estado por meio da Fundação Djalma Batista³², uma vez que o doador não poderia remeter recursos diretamente para o governo do estado do Amazonas. A partir desse momento, se iniciou a construção de um aparato de Estado para a execução da política de conservação.

A base para a construção da Rede de Conservação do Amazonas foi o conceito de parcerias. O projeto se baseava na ideia de que uma política de conservação no estado só teria sucesso se funcionasse por meio de redes de parceiros, envolvendo Estado, empresas atuantes no Amazonas, ONGs e populações diretamente envolvidas com as UCs, no caso, extrativistas, indígenas e comunidades ribeirinhas.

O Quadro 5 indica todas as UCs estaduais criadas no estado do Amazonas no período de 1990 a 2009.

Nome e categoria da UC	Município de localização	Área (Ha)	Ano de criação
Floresta Estadual Tapauá	Tapauá	881.704,00	2009
Floresta Estadual Canutama	Canutama	150.588,57	2009
Parque Estadual Matupiri	Careiro Castanho	509.591,67	2009

³¹ A Gordon and Betty Moore Foundation é uma organização filantrópica norte-americana, fundada em 2000, que apoia políticas de conservação e pesquisas científicas na área de biodiversidade.

³² Fundação Amazônica de Defesa da Biosfera (Fundação Djalma Batista), ligada ao INPA.

RDS Igapó Açú	Careiro Castanho	394.622,96	2009
RDS Matupiri	Careiro Castanho	179.083,45	2009
RESEX Canatuma	Canatuma	197.986,50	2009
RDS Rio Negro	Novo Airão/Iranduba	102.978,83	2008
RESEX Rio Gregório	Eirunepé	477.042,30	2007
RDS Juma	Novo Aripuanã	589.611,28	2006
RDS Rio Madeira	Novo Aripuanã	283.117,00	2006
Floresta Estadual Apuí	Apuí	185.946,17	2005
Floresta Estadual Manicoré	Apuí	83.381,04	2005
Floresta Estadual Aripuanã	Apuí	336.040,07	2005
Floresta Estadual Sucunduri	Apuí	492.905,28	2005
Parque Estadual Guariba	Apuí	72.296,33	2005
Parque Estadual Sucunduri	Apuí	808.312,18	2005
RDS Aripuanã	Apuí	224.290,81	2005
RDS Bararati	Apuí	113.606,43	2005

RESEX Guariba	Apuí	150.465,32	2005
RDS Uacari	Caruari	632.949,02	2005
RDS Rio Amapá	Manicoré	216.108,73	2005
RDS Canum	Nova Olinda do Norte	22.354,87	2005
RDS Uatumã	São Sebastião do Uatumã	424.430,00	2004
Floresta Estadual Maués	Maués	438.440,00	2003
Floresta Estadual Urubu	Rio Preto da Eva	27.342,00	2003
Parque Estadual da Sumaúma	Manaus	51	2003
RDS Cujubim	Jutaí	2.450.381,56	2003
RDS Piagaçu-Purus	Beruri	809.268,02	2003
RESEX Catuá-Ipixuna	Tefé	217.486,00	2003
RDS Amana	Tefé	2.313.000,00	1998
RDS Mamirauá	Tefé	1.124.000,00	1996
APA da Margem Direita do Rio Negro – Setor Puduari/Solimões	Novo Airão /Manacapuru/ Iranduba	566.365,00	1995
APA da Margem Esquerda do Rio Negro – Setor Aturiá- Apuauzinho	Manaus/Novo Airão / Presidente Figueiredo	586.422,00	1995
APA da Margem Esquerda do Rio Negro - Setor Tarumã-Açú/Tarumã-Mirim	Manaus	56.793,00	1995
Parque Estadual do Rio Negro - Setor Norte	Novo Airão	146.028,00	1995

Parque Estadual do Rio Negro - Setor Sul	Manaus	157.807,00	1995
APA Nhamundá	Parintins	195.900,00	1990
APA Caverna de Maroaga	Presidente Figueiredo	374.700,00	1990
Parque Estadual da Montanha de Aracá	Barcelos	1.818.700,00	1990
Reserva Biológica do Morro dos Seis Lagos	São Gabriel da Cachoeira	36.900,00	1990
Parque Estadual do Nhamundá	Parintins	56.671,15	1990

Quadro 5 – Unidades de conservação estaduais do Amazonas criadas entre 1990 e 2009.
Fonte: (SDS, 2010)

Em 2006 foi criado um departamento dentro da SDS, sobre a direção de Rita Mesquita, para a implementação dos recursos do Programa Arpa³³ no estado, juntamente com os recursos do WWF-Brasil e da Fundação Moore destinados. Além dessas atividades, Rita Mesquita assumiu a atribuição de gerenciar a Rede de Conservação do Amazonas. No mesmo ano, foram realizadas as primeiras expedições técnicas para mapeamento de áreas sensíveis para a criação de novas UCs no estado, apoiadas com os recursos do projeto Rede de Conservação do Amazonas.

Em 2007, com a criação do CEUC, a política de conservação do estado deu um salto institucional. Ele passou a ter um órgão exclusivo para a condução da sua agenda de conservação na forma de criação e implementação de UCs.

Devido à falta de estrutura física e material da SDS, o Governo do Amazonas apostou em um modelo alternativo de parcerias. A sua política de conservação passou a se guiar por uma lógica de captação de recursos para projetos, permitindo que o programa de criação de UCs fosse apoiado por diversas fontes orçamentárias não estatais.

³³ O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) - coordenado pelo MMA e implementado pelo ICMBio e os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente - tem como objetivo investir na criação, consolidação e sustentabilidade financeira de UCs na Amazônia brasileira. Para mais informações acesse: < www.mma.gov.br/arpa >

De 2004 a 2007, a Rede de Conservação do Amazonas funcionou sem dotação orçamentária estadual. Todos os recursos empregados no programa tinham origem em parceiros exteriores ao estado.

O CEUC também não teve recursos orçamentários previstos na programação financeira do estado do Amazonas no ano de sua criação, 2007. Só a partir de 2009, quando o governo começou a receber recursos de compensação ambiental pela implementação do gasoduto de Coari, é que se iniciou a dotação orçamentária de recursos estaduais para a agenda de conservação, ainda que de forma tímida.

O Programa ARPA, financiado pelo Banco Mundial, WWF-Brasil e KfW, apoiou a agenda de conservação no estado desde 2005, com um aporte anual de R\$ 5 milhões de reais para a implementação de nove UCs estaduais, sendo duas de proteção integral e 7 de uso sustentável.

A Fundação Gordon and Betty Moore tem sido a grande parceira do estado do Amazonas desde 2005. Ela apoiou a elaboração de planos de gestão de UCs, o estabelecimento de conselhos de gestão e atividades de organização comunitária e de construção de um sistema de monitoramento do uso da biodiversidade em mais de 12 UCs estaduais.

O WWF-Brasil tem oferecido recursos para o funcionamento do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, investindo em compra de equipamentos e na construção de bases de apoio nas UCs (SDS, 2010).

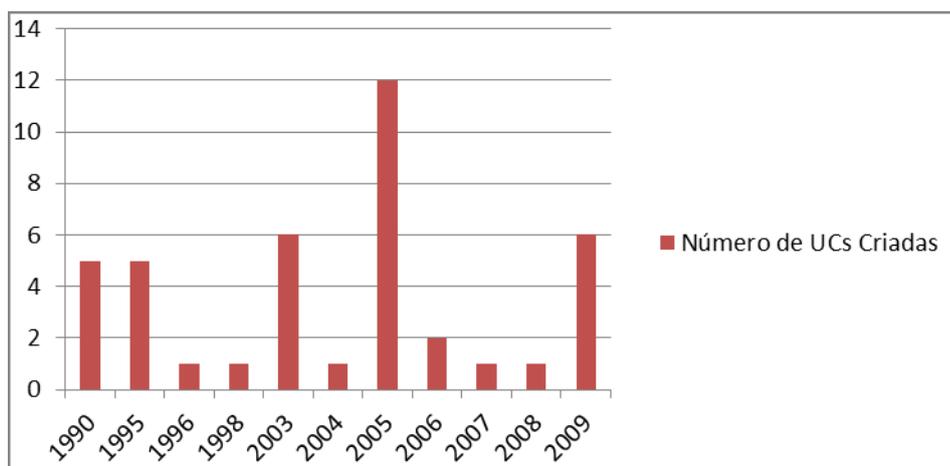
A Figura 13 abaixo demonstra as principais fontes de captação de recursos para as ações de implementação e criação de UCs estaduais no Amazonas no período de 2006 a 2010.



Figura 13 – Fontes de recursos utilizados na criação e implementação de UCs estaduais no Amazonas, 2006 a 2010.

Fonte: (CEUC, 2010)

Chama a atenção o fato de o período mais intenso de criação de UCs no estado ter ocorrido entre 2003 a 2006, conforme a Figura 14, justamente quando não havia recursos do estado diretamente canalizados para a agenda de conservação e o CEUC ainda não tinha sido criado.



* Até março de 2010, não haviam sido criadas novas UCs estaduais no Amazonas.

Figura 14 – Evolução do número de UCs estaduais criadas no Amazonas de 1990 a 2010.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do SEUC/SDS, 2010.

Além disso, o período de 2003 a 2006 coincidiu com a vigência da primeira fase do Programa Arpa - que viabilizou um bom momento político para a cooperação entre alguns governos estaduais (Acre, Amazonas, Pará e Amapá) e Governo Federal para a criação de UCs na Amazônia como forma de combater os altos índices de desmatamento observados na região.

No período de 2007 a 2010 houve uma consolidação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação. As ações do estado foram redirecionadas para a implementação das UCs já criadas e uma redução na velocidade de criação de novas UCs. Conforme o próprio governo do estado reconhece, iniciado o movimento de ordenamento territorial, para qual a contribuição das UCs é inegável, a implementação das UCs criadas passa a ser um dos grandes desafios do estado, sem ser preciso abandonar a agenda de expansão de espaços protegidos.

Um dos maiores desafios é a implementação efetiva do conjunto de UCs já criadas ou em processo de criação. Para isso, requer-se maior contribuição de recursos financeiros e de pessoal capacitado em gestão sustentável dos recursos naturais. Além disso, será necessário melhorar a regularização fundiária dentro e fora das UCs, implementar de forma efetiva o ordenamento territorial elaborado e ampliar a participação dos municípios e da sociedade civil. (CEPAL, 2007, p.22).

5.5 O SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – UM RETRATO

A política de criação de UCs no estado do Amazonas não pode ser compreendida como uma agenda independente, pois, em última instância, a criação de UCs estaduais no Amazonas é um dos componentes do Programa Zona Franca Verde.

O Estado do Amazonas conta, em 2011, com 41 UCs estaduais e 33 UCs federais que respondem por 37,6 milhões de hectares protegidos, dentre as quais 32 UCs são do grupo de uso sustentável (SDS, 2009; CEUC;2011).

De 2002 a 2010, a área de UCs estaduais teve um incremento de 157,03%, partindo de 7.328.661,79 hectares até 2002 (12 UCs) para 18.837.013,68 hectares protegidos até 2010 (41 UCs).

O governo estadual optou por uma estratégia de desenvolvimento que compatibiliza a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais. Uma das principais justificativas para estratégia é a existência de um grande contingente de populações tradicionais e ribeirinhas no estado do Amazonas que dependem da floresta para satisfazer as suas necessidades econômicas, sociais e culturais. Isso se reflete na grande representatividade das UCs de uso sustentável, sobretudo de RDSs, no sistema estadual de UCs do Amazonas.

A criação de novas UCs vem sendo apontada também como uma das principais estratégias do governo do Amazonas para frear o avanço da fronteira agropecuária no sul do estado, além de barrar ou reduzir os impactos da abertura de estradas na região, sobretudo as altas taxas de desmatamento (CEPAL, 2007). A opção pela priorização do modelo de RDS no Amazonas está intimamente ligada à criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá³⁴, primeira RDS do país, criada em 1995.

O modelo RDS está baseado na ideia de que é possível estabelecer UCs dirigidas à proteção da biodiversidade que comportem a presença continuada de populações tradicionais e viabilizem a pesquisa científica. A pesquisa, por sua vez, pode oferecer

³⁴ A Estação Ecológica de Mamirauá foi criada em 1986 e recategorizada como RDS em 1995, sendo a primeira RDS criada no Brasil. A sua recategorização se deu, principalmente, por pressões da comunidade científica e das populações tradicionais de Mamirauá.

subsídios ao manejo e à conservação da biodiversidade por parte das populações residentes (QUEIROZ, 2005).

O Amazonas é o estado brasileiro com o maior efetivo de população indígena e apresenta grande contingente populacional de origem ribeirinha e extrativista. Não haveria como o governo do Amazonas implementar uma política de conservação que não fosse capaz de apreender essa realidade.

Entretanto, o modelo de RDS sofre muitas críticas no estado do Amazonas por permitir a exploração madeireira nas UCs, por meio de projetos de manejo florestal comunitário. Isso causaria maiores impactos ao meio ambiente das UCs do que a colheita de produtos florestais não madeireiros, conforme estabelecido para as UCs sob o regime de Resexs (BENTES, 2006).

De acordo com uma análise da SDS e da CEPAL (CEPAL, 2007), a predominância das RDSs teria contribuído para o aumento da popularidade das UCs entre as populações rurais do AM, além de contribuir para a integração das políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável, as cadeias produtivas e a preservação da biodiversidade.

Devido à falta de estrutura física e material da SDS, o Governo do Amazonas apostou em um modelo alternativo de parcerias e no funcionamento do CEUC por uma lógica de captação de recursos para projetos. Isso permitiria a alimentação do programa de criação de UCs a partir de diversas fontes orçamentárias. Essa inovação na forma de funcionamento do CEUC foi apontada por alguns dos entrevistados como uma dos pontos fortes da política de conservação do Amazonas, pois permite superar barreiras estruturais da máquina de governo que, normalmente, dificultam a condução de políticas estaduais de conservação em diversos estados brasileiros.

No entanto, alguns entrevistados apontaram que, apesar de ter sido um arranjo emergencial de sucesso, esse modelo poderia comprometer a política de conservação do estado no longo prazo, caso o governo estadual não se sentisse compelido a destinar uma dotação orçamentária permanente para o CEUC.

As parcerias entre o CEUC e as instituições interessadas em trabalhar na agenda de criação e implementação de UCs são formalizadas por meio de termos de cogestão. Até 2010, o CEUC contava com seis convênios de cogestão, com as instituições Fundação Vitória Amazônica (FVA), Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPE) e Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM).

Neste capítulo buscou-se demonstrar como ocorreu a criação do “Programa de Criação e Implementação de UCs Estaduais no Amazonas”, bem como o funcionamento do seu arranjo organizacional no período de 2003 a 2010.

No próximo capítulo serão abordados os possíveis impactos da criação de UCs no índice de votos recebidos por Eduardo Braga nas eleições para o governo estadual nos anos de 2002 e 2006 e se desenvolverá uma explicação para o amadurecimento de uma agenda de criação de UCs no Amazonas, no período de 2003 a 2010, a partir da análise dos fatores fortuitos que contribuíram para a inserção da agenda de conservação na política do estado do Amazonas.

Além disso, serão apontados os principais desafios à continuidade da agenda de criação e implementação de UCs estaduais no Amazonas para os próximos anos e as lições aprendidas com a experiência amazonense narrada neste capítulo.

6 RETORNO ELEITORAL, AGENDA DE CRIAÇÃO DE UCS E FLUXOS MÚLTIPLOS – COMO COMPREENDER A EXPERIÊNCIA DO AMAZONAS?

Neste capítulo, buscou-se explorar a hipótese de que a condução de uma política de criação intensiva de UCS no Amazonas - no período de 2003 a 2010 - tenha sido baseada na expectativa do candidato/governador Eduardo Braga de obter retorno eleitoral direto, traduzido em índice de votos vinculados à sua agenda de criação de UCS.

Há ainda a tentativa de explicar o amadurecimento de uma agenda de criação de UCS no Amazonas, no período de 2003 a 2010, a partir da percepção de que a combinação de diversos fatores fortuitos, de ordem econômica, ambiental, política e social confluíram para a abertura de uma janela de oportunidade de políticas públicas de conservação no estado.

Por fim, identificou-se alguns dos desafios que ainda se apresentam à continuidade da agenda de criação e implementação de UCS estaduais no Amazonas para os próximos anos e as lições aprendidas a partir da experiência amazonense.

6.1 ANÁLISE DO REFLEXO DA CRIAÇÃO DE UCS ESTADUAIS SOBRE A VOTAÇÃO DO CANDIDATO EDUARDO BRAGA NAS ELEIÇÕES ESTADUAIS DE 2002 E 2006

Uma das possíveis maneiras de verificar se a política estadual de criação de UCS do Amazonas foi convertida em capital político direto para o candidato Eduardo Braga é identificar se houve correlação entre os índices de votos alcançados nas eleições de 2002 e 2006, respectivamente o ano anterior do início do seu primeiro mandato como governador e o ano final de seu primeiro mandato anterior.

Em princípio, uma ampliação no percentual de votos recebidos pelo candidato Eduardo Braga nas eleições de 2006, em comparação com o índice de votos válidos recebidos nas eleições de 2002, indicaria que a opção por uma política intensiva de criação de UCS de uso sustentável no Amazonas, no período de 2003 a 2010, teve como um de seus fatores motivadores a expectativa de altos retornos políticos por parte do candidato. Nesta seção buscou-se observar a existência ou não dessa correlação.

Os dados referentes à porcentagem de votos válidos recebidos por Eduardo Braga nos dois momentos eleitorais analisados foram extraídos da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Os dados referentes à criação de UCS estaduais foram extraídos da base

de dados *on-line* do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação disponibilizada no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente.

A Tabela 13 apresenta os principais dados utilizados: a variação da quantidade de votos recebidos por Eduardo Braga, comparando-se os votos alcançados no primeiro turno das eleições de 2002 e 2006, por município, e a criação ou não de unidades de conservação em tais municípios no período de 2002 a 2006.

Braga venceu ambas as eleições no primeiro. Em 2002, Braga teve 52,37% dos votos válidos; em 2006, 50,63% dos votos válidos.

UCs foram criadas em 16 municípios nesse período. Desses municípios, Eduardo Braga teve crescimento quantitativo de votos em quatro, e decréscimo em 12. Ao mesmo tempo, 46 municípios do Amazonas não tiveram UCs criadas no período observado. Nesse municípios, Braga apresentou queda no quantitativo de votos em 38 e aumento em oito.

Tabela 13 – Variação de votos recebidos pelo candidato Eduardo Braga nas eleições de 2002 e 2006, por município e sua relação com a criação de UCs estaduais nos mesmos momentos.

Município - AM	Votos válidos em 2002 (%)	Votos Válidos em 2006 (%)	Variação da votação 2002-2006	Criação de UCs entre 2002 e 2006	Número de UCs criadas entre 2002-2006
Alvarães	70,26	57,92	-0,17	não	0
Amaturá	92,71	54,67	-0,41	não	0
Anamá	68,19	62,26	-0,08	não	0
Anori	69,12	48,91	-0,29	sim	1
Apuí	82,95	51,28	-0,38	sim	7
Atalaia do Norte	69,18	73,50	0,06	não	0
Autazes	69,37	68,26	-0,01	não	0
Barcelos	92,24	52,25	-0,43	não	0
Barreirinha	62,96	70,22	0,11	não	0
Benjamin Constant	75,32	86,90	0,15	não	0
Beruri	66,33	44,17	-0,33	sim	1
Boa vista do Ramos	60,54	61,13	0,00	não	0

Boca do acre	77,25	49,44	-0,35	não	0
Borba	75,01	70,79	-0,05	sim	1
Caapiranga	61,83	85,35	0,38	não	0
Canutama	79,50	55,62	-0,30	não	0
Carauari	88,26	75,78	-0,14	sim	1
Careiro	59,30	52,53	-0,11	não	0
Careiro da Várzea	67,44	56,46	-0,16	não	0
Coari	76,24	60,39	-0,20	sim	2
Codajás	82,41	60,72	-0,26	não	0
Eirunepé	71,46	47,43	-0,33	não	0
Envira	78,80	38,92	-0,50	não	0
Fonte boa	77,24	33,49	-0,56	não	0
Guajará	80,05	40,10	-0,49	não	0
Humaitá	73,12	66,89	-0,08	não	0
Ipixuna	87,52	55,53	-0,36	não	0
Iranduba	38,43	55,36	0,44	não	0
Itacoatiara	66,43	64,23	-0,03	não	0
Itamarati	87,30	46,79	-0,46	não	0
Itapiranga	62,52	63,55	0,01	sim	1
Japurá	89,46	52,19	-0,41	não	0
Juruá	91,73	53,89	-0,41	não	0
Jutaí	80,71	53,66	-0,33	sim	1
Lábrea	79,06	55,86	-0,29	não	0
Manacapuru	39,92	58,29	0,45	não	0
Manaquiri	47,48	63,09	0,32	não	0
Manaus	42,11	45,44	0,07	sim	1
Manicoré	72,75	56,34	-0,22	sim	6
Maraã	83,92	58,86	-0,29	não	0
Maués	76,56	51,38	-0,32	sim	1
Nhamundá	87,94	62,75	-0,28	não	0

Nova Olinda do Norte	78,43	64,21	-0,18	não	0
Novo Airão	74,64	47,76	-0,36	não	0
Novo Aripuanã	57,72	62,81	0,08	sim	2
Parintins	70,16	50,76	-0,27	não	0
Pauini	75,09	48,06	-0,35	não	0
Presidente Figueiredo	59,10	47,94	-0,18	não	0
Rio Preto da Eva	55,59	51,56	-0,07	sim	1
Santa Isabel do Rio Negro	91,72	49,88	-0,45	não	0
Santo Antônio do Içá	80,91	65,67	-0,18	não	0
São Gabriel da Cachoeira	88,65	67,90	-0,23	não	0
São Paulo de Olivença	92,13	65,75	-0,28	não	0
São Sebastião do Uatumã	77,52	54,60	-0,29	sim	1
Silves	60,33	52,52	-0,12	não	0
Tabatinga	76,99	59,01	-0,23	não	0
Tapauá	87,51	71,24	-0,18	sim	1
Tefé	58,38	58,93	0,00	sim	1
Tonantins	91,69	59,27	-0,35	não	0
Uarini	84,83	57,63	-0,32	não	0
Urucará	58,842	56,76	-0,03	não	0
Urucurituba	72,232	55,88	-0,22	não	0

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de CNUC (2011) e da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral relativa aos anos de 2002 e 2006.

Foi realizada análise estatística inferencial, do tipo 'correlação', para analisar se a variável criação de UCs está correlacionada à variação de votos obtida por Eduardo Braga, por município. O software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) - versão 13.0 - foi a ferramenta utilizada.

Escolheu-se o coeficiente de correlação de Spearman, por se tratar de variáveis não paramétricas, no caso em questão, situação eleitoral antes e depois do início de uma política intensiva de criação de UCs.

A unidade de análise foi a variação do índice de votação por município. Ocorreu um decréscimo da variação média. Isso se explica pela diminuição da votação em Eduardo

Braga em municípios pequenos e o crescimento de votos recebidos pelo candidato em Manaus, maior colégio eleitoral do estado.

A análise estatística indicou um coeficiente de correlação de Spearman correspondente a $p = 0,126$, uma correlação muito fraca. O nível de significância obtido, tanto no teste bicaudal (em que não se pode determinar a direção da hipótese, $\alpha = 0,331$) como no unicaudal ($\alpha = 0,165$) pode ser considerado estatisticamente não significativo. Ou seja, considerando a significância padrão adotada em ciências sociais ($\alpha = 0,05$), não existe correlação estatística entre os dados analisados, conforme Tabela 14 abaixo.

Tabela 14 – Coeficiente de correlação e nível de significância para a relação variação de votos de Eduardo Braga nas eleições de 2002 e 2006 e a criação de UCs estaduais nos mesmos momentos.

Variável 1	Variável 2	Coeficiente de Correlação de Spearman	Nível de significância - Teste unicaudal
Variação de votos obtida por Eduardo Braga, por município, nas eleições de 2002 e 2006	Número de unidades de conservação criadas entre 2002 e 2006	$\rho = 0,126$	$\alpha = 0,165$

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos resultados de teste estatístico rodado na plataforma SPSS, versão 13.0.

Não é possível, portanto, constatar ganhos eleitorais diretos advindos da criação de UCs. Entretanto, é necessário afirmar que a oscilação eleitoral está sujeita a inúmeros fatores independentes da criação de UC. Tais fatores não podem ser facilmente apreendidos para o período de análise, pois dependem das interações entre os diferentes agentes políticos no período antes e pós-eleições. Elementos como os candidatos oponentes nos diferentes anos, em 2002, Serafim Corrêa e, em 2006, Amazonino Mendes, podem ter impactado a forma de distribuição dos votos do candidato Eduardo Braga nas duas eleições. Para não mencionar as dezenas de outras políticas públicas estaduais empreendidas por Braga.

Além disso, aspectos mais abrangentes como a conjuntura econômica nacional e os seus reflexos no estado do Amazonas e as diferentes coligações partidárias montadas em cada eleição são elementos que impactam a distribuição de votos. Eles não foram objetos de análise nesta seção por extrapolarem os objetivos deste estudo.

Dessa forma, é impossível estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre a política de criação de UCs no Amazonas e o comportamento dos índices de votação alcançado por Eduardo Braga nas eleições de 2002 e 2006, devido à inviabilidade de se apontar, neste estudo, os diversos fatores preditores do voto nos diferentes municípios do estado do Amazonas.

Entretanto, se observamos a trajetória política de Eduardo Braga, conforme descrita no capítulo 4, é possível verificar que a adesão dele a uma agenda com forte apelo socioambiental foi capaz de capitalizá-lo politicamente: Ele ganhou visibilidade política, pois a sua área de atuação e influência não mais ficou restrita à cidade de Manaus ou ao estado do Amazonas; alcançou a esfera federal do jogo político ao conquistar livre trânsito no Senado e no Congresso Federal. O ganho político de Eduardo Braga com a sua plataforma política com apelo socioambiental permitiu-lhe desenvolver uma aliança autônoma com o governo federal para a agenda de conservação do Amazonas, além de lhe ter conferido visibilidade internacional ao promover a experiência do Amazonas com a sua agenda de desenvolvimento sustentável por meio do Zona Franca Verde.

6.2 FLUXOS MÚLTIPLOS FACTUAIS E A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DE UCS DO AMAZONAS

É possível compreender o desenvolvimento da agenda de criação de UCs no estado do Amazonas a partir do modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (1984). Para Kingdon, a entrada de um tema na agenda decisória de políticas públicas dos governos não ocorreria de forma incremental; ela se daria a partir da combinação de três fluxos independentes que atravessariam as estruturas de decisão governamental: o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*).

Como a construção de políticas públicas não é um processo incremental e, como os três fluxos são independentes entre si, seria possível observar resultados diferentes na construção de agendas de políticas públicas em uma mesma área temática, a depender do comportamento de cada um dos fluxos.

Os três fluxos de Kingdon podem ser definidos da seguinte forma: a) fluxo de problemas – está relacionado a elementos referentes a condições socialmente perceptíveis que demandam a ação governamental, como por exemplo, o aumento do desmatamento na Amazônia, que foi capaz de mobilizar a opinião pública e os movimentos sociais do estado

para uma agenda de proteção da floresta; b) fluxo de alternativas e soluções – está relacionado às propostas desenhadas por burocratas, especialistas e grupos de interesse antes que agenda de políticas públicas seja estabelecida pelo poder público. Quando o momento político se torna favorável à apresentação dessas propostas, elas vêm à tona e passam a competir entre si até que uma determinada ação - ou um conjunto delas - seja adotada pelo Estado; c) fluxo político – diz respeito aos processos de mobilização, articulação política e negociação entre as diferentes coalizões de interesse.

Os eventos políticos, a definição dos problemas e a construção de alternativas ocorrem paralelamente, com condicionantes diferentes e em velocidades diferentes. Entretanto, em um dado momento, há uma confluência dos três fluxos, o que acaba ocasionado a abertura de uma *policy window*, uma janela de oportunidade para a política pública, na qual um determinado tema é alçado à agenda de decisão do governo e passa a ser alvo de uma política pública.

No caso do Amazonas, existiam três macroproblemas anteriores à ascensão de Braga como governador: crescimento da degradação ambiental do estado; a dependência do estado com relação à Zona Franca e; a insuficiência do modelo Zona Franca para promover a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico e social do estado, particularmente no interior. Os três elementos correspondem a unidades que compõem o fluxo de problemas de Kingdon.

O modelo anterior de política pública para o ataque aos três problemas, o Programa Terceiro Ciclo do governo de Amazonino Mendes, tinha se demonstrado insuficiente para alavancar o desenvolvimento socioeconômico do estado. Aqui, uma das possíveis soluções desenhadas para 'o problema' do estado mostrou-se errada, abrindo espaço no Fluxo de Soluções e Alternativas para o Programa Zona Franca Verde, que teve as suas premissas gestadas na plataforma de campanha de Braga em 2002. Araújo e Paula (2009) atribuem o fracasso do Programa Terceiro Ciclo à sua incapacidade de promover uma programação sistêmica do desenvolvimento local com fins integrados e sustentáveis para o Amazonas: o Terceiro Ciclo não foi capaz de articular agendas positivas de integração social, por meio da promoção de melhorias nos setores da saúde e da educação, com a criação de infraestrutura sólida para garantir o desenvolvimento produtivo regional baseado no reavivamento das atividades agropastoris e industriais.

Com a primeira eleição de Braga, foi estabelecido um evento político favorável à agenda de criação de UCs como componente do Programa Zona Franca Verde: a ascensão de um político que trouxe em seu programa de governo o elemento socioambiental e o apelo à vocação florestal do estado do Amazonas. Mais ainda, um político que se cercou de uma

assessoria militante no campo do desenvolvimento sustentável com forte orientação de mercado. Nesse ponto, se pode identificar um exemplo do fluxo político de Kingdon. Nas palavras do próprio Braga sobre a inserção do componente ambiental em sua plataforma política:

Meu envolvimento com a questão ecológica é muito mais em função da ênfase social do que propriamente com o meio ambiente (...) Vejo a natureza como um elemento de sobrevivência do povo que está nela, e não em função da elevação de um ou outro grau no aquecimento global. (Declaração de Eduardo Braga a Revista Isto É, Edição 1989 – 12 de dezembro de 2007).

6.3 LIÇÕES APRENDIDAS COM A EXPERIÊNCIA DO AMAZONAS E PRÓXIMOS DESAFIOS PARA O ESTADO

A forte dependência da política pública observada com relação à atuação da FAS pode resultar em dois cenários futuros para a agenda de conservação no estado do Amazonas: um primeiro cenário de fracasso e, um segundo cenário de continuidade da política em face da escassez de recursos orçamentários e da excessiva rigidez da máquina pública para a condução de políticas ambientais.

O primeiro cenário baseia-se na percepção de que a confusão institucional entre os papéis desempenhados pelo governo estadual e pelos seus parceiros não estatais pode causar a 'morte' da política pública em virtude do seu próprio caminho de criação. O sistema inovador de parcerias adotado, promovendo a chamada publicização³⁵ da política pública, pode acabar fagocitando a própria máquina do estado, em vez de contribuir para o fortalecimento dos órgãos ambientais titulares da política pública. Isso pode ocorrer se o governo do Amazonas fizer a opção estratégica de deixar a política pública ser financiada apenas por meio da lógica de captação de recursos para projetos temporários, sem estabelecer dotações orçamentárias contínuas para os órgãos estaduais executores das políticas.

Além disso, a alta dependência do CEUC, ou melhor, de todo o sistema Zona Franca Verde em relação a uma agência implementadora principal, fora da organização do estado, pode minar o sucesso da política pública. Conforme aponta Rua (1997), o sucesso de uma determinada política pública está relacionado também à existência de uma única agência implementadora, que não necessita depender de outras agências ou outros. Nesse cenário, a dependência do governo do estado de uma instituição externa para a implementação de

³⁵ A publicização das políticas públicas ocorre por meio da transferência da gestão de serviços públicos para entidades públicas não estatais subsidiadas pelo Poder Executivo.

ações consideráveis de sua política ambiental - o ZFV - contribuiria para a ampliação dos problemas de transação entre os agentes envolvidos e a escalada de conflitos sobre o direcionamento da política.

O segundo cenário, por sua vez, parte da percepção de que a forte dependência da agenda de conservação do Amazonas de sua agência implementadora fora do estado, a FAZ, e de seus outros parceiros, pode ser, na verdade, o grande trunfo da política e o motivo de seu sucesso. O funcionamento da agenda de conservação por meio da lógica de execução de projetos com diversos parceiros, como a Fundação Moore, a Petrobras, a WWF-Brasil, permitiria um aporte crescente de recursos para a política (muito maior do que o aporte de recursos orçamentários, devido à escassez de recursos estaduais para a área ambiental), além de acelerar a aquisição de equipamentos e a contratação de pessoal para a condução da política, devido à pronta disponibilidade de recursos.

Além disso, no segundo cenário, seria possível garantir uma maior continuidade da agenda de conservação do estado devido ao descolamento dos mandatos do presidente da FAS e do governador do estado, o que protegeria a política de conservação de uma eventual ascensão ao poder de um grupo político com propostas diferentes para a agenda de conservação do estado.

Com a saída de Braga no início de 2010, caiu o ritmo de mobilização da máquina do estado em prol da agenda de criação de UCs e de programas de geração de renda para as populações tradicionais e extrativistas. Ainda assim, os programas Bolsa Floresta e Zona Franca Verde permanecem como vitrine de políticas públicas do estado.

Mesmo que o estado do Amazonas tenha apresentado uma grande evolução na sua arquitetura institucional voltada para a política de conservação estadual, a assunção da bandeira do desenvolvimento sustentável como uma bandeira de um governo e não como uma agenda de Estado pode colocar em xeque todo o processo, caso os próximos governos do estado não se apropriem do projeto. A permanência da agenda de criação de UCs e do próprio Programa Zona Franca Verde depende de um movimento de apropriação da política pública por parte da população amazonense e dos governos posteriores.

Conforme relatos de Rita Mesquita, a adoção do lema Zona Franca Verde por Eduardo Braga aproximou o governador de atores sociais importantes na região como o GTA, a CNS e a COIAB. Esses atores foram fundamentais para que a agenda de Braga deslança-se e, para que o governo do estado ganhasse apoio dos movimentos sociais mais militantes na área socioambiental.

Inseridos na construção da agenda ambiental do estado, líderes comunitários e organizações da sociedade civil passaram a ser os principais parceiros do governo do

Amazonas, sobretudo, para a criação de RDSs e de RESEXs. Entre tais atores destacam-se as organizações ribeirinhas, indígenas, extrativistas e de produtores rurais e entidades como a FVA, o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Ribeirinhas do Amazonas (MMTR), o GTA (Grupo de Trabalho Amazônico) e o CNS e a COIAB que têm desenvolvido trabalhos de sensibilização e capacitação com o público alvo do Programa Bolsa Floresta.

Entretanto, entre alguns dos entrevistados há a percepção de que a aproximação do governo do Amazonas com esses atores, ao longo de 2003 a 2010, veio 'cooptando' ou anestesiando a capacidade de cobrança de políticas públicas mais abrangentes para as populações tradicionais no estado.

Devido ao seu pouco tempo de existência, não foi possível identificar se o Sistema Estadual e Unidades de Conservação, que logrou ser constituído em uma janela de oportunidade política, foi suficientemente internalizado na arquitetura institucional do Amazonas para passar de uma agenda de governo para uma agenda de estado.

Ainda que extrapole a dimensão temporal da análise adotada para este estudo, o governo de Omar Aziz, do final de 2010 até 2011 (com a reeleição de Aziz a governador) tem mantido ativa uma parte da agenda de Braga junto ao ZFV e à criação de UCs. Entretanto, diminuíram a velocidade de resposta e o empenho da máquina governamental estadual na condução da agenda ambiental.

É interessante observar que Braga, desde o seu primeiro mandato, estabeleceu forte relação de interlocução com o governo federal – sendo um dos governadores da região Norte que mais esteve próximo ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante seus dois mandatos³⁶, o que criou condições ainda mais favoráveis ao desenvolvimento de sua agenda de desenvolvimento para o Amazonas.

Isso ocorreu porque a política de conservação executada no estado se alinhava com as diretrizes do Governo Federal para a promoção do Programa ARPA e para expansão do número de UCs no Norte do país. Chama atenção também o fato de que, apesar de alinhado com o Governo Federal, o Governo do estado do Amazonas logrou manter a sua autonomia na criação de diferentes modalidades de UCs em seu território, conforme estabelecida pela legislação brasileira, investindo em uma política de intensiva de criação de RDS, enquanto o Governo Federal priorizou a criação de RESEXs.

A partir da percepção de que o a Amazonas seria um estado que desenvolveu forte relação com o governo Federal no período de 2003 a 2010 - conforme explicitado no capítulo 3 -, a estratégia adotada por Braga ao se aliar ao Governo Federal criou espaços políticos antes inexistentes para a execução de uma política de conservação estadual

³⁶ Primeiro mandato de 2003 a 2006; Segundo mandato de 2007 a 2011.

estruturada. O apoio mútuo entre o Governo Federal e o Governo estadual do Amazonas no período de 2003 a 2010 foi um importante elemento para a impulsão da agenda do Zona Franca Verde no mesmo período de execução do programa ARPA, capitaneado pelo Governo Federal para a criação e implementação de UCs na região amazônica como uma das estratégias para conter o desmatamento na região.

O desenvolvimento de uma política estadual de conservação no Amazonas deu visibilidade política ao estado no plano nacional e internacional, o que, por sua vez, atraiu parceiros econômicos fortes para a agenda de conservação na Amazônia, tais como a Coca-Cola, Bradesco, Samsung, rede de hotéis Marriott, entre outros. Além disso, a aproximação de Braga com o governo federal permitiu a mobilização de capital político para atacar outro ponto sensível para a agenda do governo do Amazonas: garantir a manutenção da Zona Franca de Manaus.

A priorização do estabelecimento de UCs de uso sustentável no estado do Amazonas parece ter sido estimulada por três elementos principais: a) o fato de as UCs de uso sustentável permitirem o uso produtivo de seus recursos; b) a ampliação do poder de pressão de movimentos sociais organizados em prol das populações tradicionais como extrativistas, pescadores e indígenas que passaram a demandar a criação de RDSs e RESEXs e, c) a criação de UCs de uso sustentável como forma de estancar a ocupação irregular de terras na região, de forma menos custosa e conflituosa do que executando um processo profundo de reforma agrária em um curto período de tempo.

Como as UCs de uso sustentável permitem o uso produtivo de seus recursos, a sua criação e implementação tornaram-se politicamente mais aceitáveis em um estado como o Amazonas, que precisa promover a inclusão social de milhares de famílias que dependem da floresta como fonte principal de subsistência.

Além disso, a ampliação de uma agenda de debates sobre a questão socioambiental no âmbito do governo do estadual permitiu uma maior participação política de movimentos sociais rurais, como extrativistas, indígenas e pescadores, o que, por sua vez, impulsionou uma ampliação da agenda de suas reivindicações que passaram não só a demandar políticas públicas capazes de garantir o direito de uso e de posse da terra³⁷, mas também a sua inclusão econômica e participação direta em fóruns de articulação com o governo do estado, resultado alcançado, por exemplo, com a criação do Fórum Permanente de Populações Tradicionais e Povos Indígenas em 2008.

³⁷ Ainda que os modelos de RESEXs e RDSs adotados no Brasil permitam apenas a concessão de direito real de uso às populações tradicionais residentes.

A mudança do projeto estratégico para o desenvolvimento do estado do Amazonas, de Amazonino para Braga, foi o momento no qual a agenda socioambiental emergiu na política amazonense com maior clareza e de forma ordenada.

Isso se deu, claramente, por motivações econômicas, políticas e estratégicas. A necessidade de se renovar e ampliar o modelo da Zona Franca, de combater a degradação ambiental e a oportunidade para aproveitar a vocação florestal do Amazonas criou uma janela de oportunidade para que um grupo reduzido de técnicos e burocratas ganhasse espaço dentro do governo do Amazonas. Esse grupo estruturou uma agenda de conservação no estado, com base na exploração de serviços ambientais e na criação de UCs. Mais importante ainda é que esse grupo e seu projeto tenham tido o apoio político do governador do estado.

Ainda é cedo para dizer se os benefícios dessa nova visão de desenvolvimento para o estado foram socialmente distribuídos ou se o sistema PZfV se sustentará como política estratégica para o Amazonas.

Os ganhos políticos advindos da opção de se adotar o PZfV como elemento condutor do governo Braga não se reverteram, necessariamente, em votos nas eleições de 2006, mas ampliaram o seu cenário de atuação política no plano nacional e internacional.

Braga ganhou destaque no plano internacional por meio da cooperação com instituições estrangeiras como a *Gordon and Moore Foundation*, *Conservation International* e a rede WWF. Braga conseguiu divulgar o Amazonas como vitrine para a oferta de serviços ambientais e de opções de alternativas de desenvolvimento socioambientais, estabelecendo a sua própria identidade política por meio do ZfV e demonstrando a força dos governadores brasileiros para estabelecer as suas próprias agendas de políticas públicas.

Como exemplo da força de atuação dos governadores na agenda de políticas públicas ambientais, pode-se citar ainda a atuação do Fórum de Governadores da Amazônia - com destaque para o papel de liderança de Braga - que pressionou o Governo Federal, em 2009, a inserir o REDD como mecanismo de combate ao desmatamento a ser discutido com maior intensidade no país. Ao mesmo tempo, a agenda do Programa Zona Franca Verde, o estabelecimento do primeiro Sistema Estadual de Unidades de Conservação e o protagonismo do estado do Amazonas no processo de criação de UCs estaduais, alavancaram a visibilidade política de Braga, impactando sua atuação no Congresso Nacional como Senador a partir de 2011.

A política de criação de UCs no Amazonas mostrou que os governos estaduais podem ter papel indutor no desenvolvimento de políticas que promovam a proteção de espaços protegidos.

A forma de distribuição das competências entre os entes estaduais e federais, no Brasil, possibilita aos governos estaduais responderem de forma mais rápida às janelas de oportunidade de políticas públicas. Dessa forma, confirmou-se a percepção de autores como Abrucio (1998) e Celina Souza (2006) que afirmam que os governadores se tornaram agentes fortes no processo político brasileiro e passaram a ser demandados por diferentes grupos de poder locais. Por essa ótica, a política de criação de UCs desenvolvida no Amazonas no período de 2003 a 2010 foi um reflexo de um processo de acomodação de diversos grupos políticos e econômicos que gravitam em torno do governo estadual.

Foi constatado que a inserção da temática da conservação ambiental na agenda dos governos estaduais não depende, necessariamente, de uma expectativa de retorno políticos diretos, traduzidos em votos, mas que, talvez, a existência de tal pode incentivar os governos estaduais brasileiros a investir capital político e econômico na criação de sistemas estaduais de conservação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de expansão de UCs no país, nas últimas décadas, tem sido uma estratégia relevante para conter os impactos de um padrão de ocupação desenfreada do território nacional e do uso não planejado dos recursos naturais. Além disso, existe uma crescente valorização da biodiversidade como componente de poder político e econômico para o Brasil.

A configuração federativa brasileira e a forma como foi concebida e executada a descentralização das competências ambientais no país criaram um fértil mosaico de políticas estaduais, municipais e federais direcionadas à conservação ambiental no país, dentre elas, políticas diferenciadas de criação de UCs. Os estados brasileiros têm desenvolvido políticas ambientais próprias, influenciadas por diferentes aspectos sociais, econômicos, ambientais e políticos.

O agravamento de problemas ambientais, como desmatamento, poluição de cursos de água e extinção de espécies, bem como a difusão de novos conhecimentos sobre os possíveis benefícios advindos da conservação ambiental, têm contribuído para a crescente atenção conferida a essas políticas no campo acadêmico e político.

Desde 2003, alguns governos estaduais da região amazônica vêm desempenhando um papel fundamental na criação de UCs em seus territórios, contribuindo significativamente para a expansão da área total protegida por UCs no Brasil.

O ano de 2003 foi um ano marcante para a transformação da dinâmica de relacionamento entre estados e a União, sobretudo no campo das políticas públicas ambientais voltadas para a gestão territorial e o combate ao desmatamento. Naquele ano, Luiz Inácio da Silva, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito presidente do Brasil, os nove estados da região amazônica elegeram novos governadores e o projeto ARPA foi iniciado (TONI, 2011).

Desde o início da década de 2000, observam-se indícios de dinamização das políticas públicas voltadas para a criação de UCs em alguns estados brasileiros. Devido à diversidade de configurações político-sociais e econômicas encontradas nos estados brasileiros, examinar a trajetória de construção daquelas políticas a cargo do governo estadual tem permitido explorar os impactos do poder dos governadores no desenho e na execução de políticas públicas no campo ambiental.

A descentralização de competências relacionadas à criação de espaços protegidos, em especial as UCs, envolve processos de articulação e negociação intergovernamental nos

quais os governos estaduais têm a liberdade de aderir ou não a programas ambientais gestados no plano federal. No caso da política de UCs estaduais do estado do Amazonas, tal percepção foi flagrante.

A partir da década de 2000, o elemento socioambiental é ponto obrigatório nos discursos dos candidatos aos governos estaduais e municipais da Região Norte do país. A ampliação da agenda verde é uma tendência recente nesses estados e causou uma mudança de rumos no processo político regional.

O jogo político nos estados amazônicos tem se tornando cada vez mais competitivo e fragmentado (BORGES, 2010), ampliando a importância da manutenção das bases de apoio político com forte expressão regional, como no caso de grupos madeireiros, populações tradicionais e extrativistas com inserção política. É elemento vital para a sobrevivência no poder dos governos estaduais locais. Essa nova configuração da dinâmica política regional contribuiu para a inserção das UCs na agenda de políticas públicas da região amazônica.

A análise de elementos políticos, sociais e econômicos envolvidos na construção da política estadual de UCs no Amazonas permitiu revelar as escolhas institucionais, os padrões de organização política e de competição subjacentes à política local. Esses elementos permitiram identificar a relação que o governo estadual procurou estabelecer com o seu meio ambiente, as alternativas e os entraves à construção de uma política sólida de gestão e proteção da biodiversidade brasileira na região amazônica, além de fornecer possíveis indicações sobre os impactos da descentralização da agenda de conservação da biodiversidade no Brasil.

Por uma questão de clareza, é necessário apontar as limitações deste estudo. Houve a prevalência de uma visão *top-down* no estudo sobre a construção da agenda de políticas públicas. Esse enfoque foi adotado porque permitiria uma visão mais ampla do processo político e social do estabelecimento do Programa Zona Franca Verde, fio condutor da agenda ambiental do estado do Amazonas no período de 2003 a 2010.

Mesmo realizando entrevistas com agentes que poderiam ser caracterizados como público alvo de uma política de conservação com forte orientação social, comunitários da RDS do Rio Negro, a percepção desses comunitários foi pouco explorada diretamente neste estudo. Uma das razões disto está no desenho da pesquisa: não se buscou apreender o que o público final percebe da política pública; a atenção esteve voltada para um momento bem anterior do ciclo de construção de políticas públicas: o *agenda-setting*, a inclusão da temática no debate e nos projeto de governo do estado do Amazonas e, no máximo, o primeiro movimento: a criação formal das UCs por meio de leis. Ainda assim, muitas informações e interpretações apresentadas pelos comunitários da RDS do Rio Negro

serviram para convencer a autora sobre a importância da política de criação de UCs estaduais no Amazonas.

A segunda limitação do estudo decorre da primeira. Não se buscou oferecer um diagnóstico sobre a efetividade da criação de UCs estaduais. Talvez resida aqui um ponto interessante de pesquisa para aqueles que queiram ir além do processo político de estabelecimento da agenda de conservação no Amazonas.

A terceira limitação deste estudo diz respeito a impossibilidade de se entrevistar um ator-chave para a pesquisa: o Senador Eduardo Braga, a despeito das inúmeras tentativas. Essa lacuna provavelmente deixou algumas perguntas sem elementos para a autora construir respostas. Entretanto, essa limitação não invalida a análise das motivações pessoais de agentes políticos na condução e na formação de políticas públicas.

A janela de oportunidade para a institucionalização de uma política de UCs no estado do Amazonas surgiu a partir de 2003, com o encontro fortuito de três elementos principais: a) a necessidade de se renovar e ampliar o modelo Zona Franca; b) a necessidade de se combater a degradação ambiental no estado e aproveitar a vocação florestal do Amazonas, além de atacar uma agenda social historicamente defasada; c) a presença de um grupo reduzido de técnicos e burocratas na máquina estatal dotados de um claro entendimento de que a agenda de conservação no estado só seria possível caso estivesse alinhada com a inserção econômica dos povos tradicionais e houvesse uma aproximação do estado com o setor produtivo tradicional.

Além disso, verifica-se que o estado do Amazonas investiu em uma política intensa de criação de UCs de uso direto, devido ao seu grande estoque florestal nativo e ao despertar do governo estadual para as potencialidades econômica e política da exploração de suas florestas para além das fronteiras do Amazonas.

Como incentivos econômicos difusos à adoção de uma política intensa de criação de UCs no estado do Amazonas podem-se apontar os seguintes elementos:

- a) o surgimento de propostas para o pagamento dos serviços ambientais oferecidos pela floresta Amazônica;
- b) o afluxo de recursos estrangeiros para a promoção de políticas conservacionistas no estado;
- c) a ampliação da visibilidade econômica dos produtos florestais produzidos em reservas extrativistas.

Como incentivos difusos de ordem política encontrado no processo de desenvolvimento da política de conservação do Amazonas, podem-se apontar os seguintes elementos:

- a) a grande relevância da base extrativista como ator político no estado do Amazonas;
- b) a ocupação territorial marcada por uma grande concentração populacional na região urbana, sobretudo na cidade de Manaus e em seu entorno. Essa configuração reduziu as pressões diretas sobre os ambientes rurais e florestais situados fora da área de influência da cidade de Manaus, o que contribuiu para a redução de entraves à criação de UCs no interior do estado.

Uma das diferenças marcantes do tratamento dado à agenda ambiental no estado do Amazonas, no período de 2003 a 2010, foi a adoção de uma política pública ambiental aliada à promoção de atividades produtivas (PZFFV) que contribuiu para a estruturação formal do primeiro sistema estadual de UCs do Brasil.

Confirmou-se a hipótese de que a despeito da liberdade de ação conferida pela legislação brasileira aos entes estaduais no tocante à descentralização das políticas ambientais, os espaços de tomada de decisão sobre o desenho e a execução das políticas ambientais estaduais – no caso estudado, a instituição de um sistema estadual de conservação - só são ocupados pelos estados na medida em que os governos identificam a possibilidade de retornos econômicos e políticos.

A partir do estudo do desenvolvimento da política de conservação do estado do Amazonas foi possível identificar que: dada a configuração do passivo social dos estados brasileiros - em grau menor ou maior do que o observado no Amazonas -, é impossível se pensar em uma política de conservação do meio ambiente que não considere em seu desenho a relevância dos elementos sociais e econômicos. A política de criação de UCs no Amazonas mostrou que os governos estaduais induzir o desenvolvimento de políticas de conservação baseadas em espaços protegidos.

A forma de distribuição das competências entre os entes estaduais e federais, no Brasil, possibilita aos governos estaduais responderem de forma mais rápida às janelas de oportunidade de políticas públicas. Dessa forma, confirmou-se a percepção de que afirmam os governadores se tornaram agentes fortes no processo político brasileiro e passaram a ser demandados por diferentes grupos de poder locais. Por essa ótica, a política de criação de UCs desenvolvido no Amazonas no período de 2003 a 2010 foi um reflexo de um processo de acomodação de diversos grupos políticos e econômicos que gravitam em torno do governo estadual.

Verificou-se que a inserção da temática da conservação ambiental na agenda dos governos estaduais não depende, necessariamente, de uma expectativa de retorno políticos diretos, traduzidos em votos, mas que, talvez, a expectativa de retornos políticos indiretos – como a ampliação de visibilidade da figura do político, do gestor público, bem como a expectativa de retornos econômicos ou da viabilidade de alinhamento entre a agenda de conservação e a agenda de desenvolvimento econômico pode incentivar a que governos estaduais brasileiros passem a investir capital político e econômico na criação de sistemas estaduais de conservação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAKERLI, S. A critique of development and conservation policies in environmentally sensitive regions in Brasil. **Geoforum**, Rotterdam, v.32, n. 4, p. 551-565, 2001.

ABRUCIO, F.L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

_____. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Sociologia e Política**, v.1, n. 24, p. 41-67, 2005.

ADS. Agência de Desenvolvimento do Amazonas: Apresentação Institucional. Disponível em: <<http://www.ads.am.gov.br/index.php>>. Acesso em 10/11/2011.

AFFONSO, R. **Os Estados e a descentralização no Brasil**. [mimeo], set. 1997.

ALCORN, J. B.; LUQUE, A.; VALENZUELA, S. Global governance and institutional trends affecting protected areas management: challenges and opportunities arising from democratization and globalization. In: JOHNSON, J.; PANSKY, D. (eds.). **Governance of Protected Areas**. Ottawa: Parks Canada, 2003.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses, evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 13-34, 2001.

AMARAL, W; BRITO, M; ASSAD, A; MANFIO, G. **Políticas públicas em biodiversidade**: conservação e uso sustentado no país da megadiversidade. [s/d]. Disponível em: <http://www.hottopos.com/havard1/politicas_publicas_em_biodiversi.htm>. Acesso em: 06/12/2011.

ANDERSSON, K; OSTROM, E. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. **Policy Sciences**, v. 41, n. 1, p. 71-93, 2008.

_____; GIBSON, K; WRIGHT, G. Decentralization and deforestation: comparing local forest governance regimes in Latin America. In: Workshop Mapping the Politics of Ecology: Comparative Perspectives on Environmental Politics and Policy, 2010, Stockholm. **Anais...** Stockholm, 2010. Disponível em: <http://sobek.colorado.edu/~andersson_et_al_decentral_deforest.pdf>. Acesso em: 02/08/2011.

ARAÚJO, J; PAULA, E. Novas formas de desenvolvimento do Amazonas: uma leitura das ações do Programa Zona Franca Verde. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR)**, Taubaté, v. 5, n. 3, p. 140-154, set-dez/2009.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AZEVEDO, A. Andréa. **Legitimação da Insustentabilidade? Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR (Mato Grosso).** 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

AZEVEDO, A; PASQUIS, A; BURZSTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.58, n.1, p. 37-56, jan./mar. 2007.

BANERJEE, O; MACPHERSON, A; ALAVALAPATI, J. Toward a policy of sustainable forest management in Brazil: a historical analysis. **Journal of Environment Development**, n. 218, p. 130-153, 2009.

BECKER, B. Geopolítica da amazônia. **Estudos Avançados**, v.19, n. 53, p. 71-86, 2005.

_____; STENER, C. **Um futuro para a Amazônia.** São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BENTES, G.M. **Reserva de desenvolvimento sustentável: da realidade à legislação ambiental no estado do Amazonas.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Departamento de Direito, Universidade Estadual do Amazonas, Manaus.

BORGES, A. Rethinking State Politics: the withering of state dominant machines. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p. 108-136, jul./dec. 2007.

BORJA, J. Descentralización. Una cuestión de método. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v4, n. 46, p.-33,1984.

BRANDÃO JR, A.O; SOUZA JÚNIOR, C.M; RIBEIRO, J.; SALES, M. Desmatamento e estradas não oficiais da Amazônia. In: XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, 2007, Florianópolis. **Anais...**Florianópolis, Brasil, 2007.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social, Presidência da República. **Ações e Programas do Governo Federal**, Brasília, p.49-50, 2010.

_____.Câmara Federal dos Deputados. **Política de conservação ambiental do estado do Amazonas.** Comissão Amazônia, integração nacional e desenvolvimento regional. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2007. 116p.

BRITO, M. C. Wey de. **Unidades de conservação: intenções e resultados.** São Paulo: FAPESP/ Annablume, 2003. 230p.

BROWN, J; DESPOSATO, S.W; BROWN S., D. Paving the way to political change: decentralization of development in the Brazilian amazon. **Political Geography**, n.24, p.39-52, 2005.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: projeto de cooperação técnica.** Brasília: INCRA/IICA, 1999. 105 p.

BUCHANAN, J.M. The constitution of economic policy. **American Economic Review**, v. 77, n.3, p. 243-50, 1987.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTO, E; VIANNA, J.(Org.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, v. 1, p. 85-112, 2006.

_____.; SHIKI, S. Enhancing the capacity for integrating assessment and planning in the context of the Brazilian sustainable Amazon Plan. In: **Mid-term review meeting on integrated assessment and planning for sustainable development**. Genebra: UNEP, v. 1, p. 1-20, 2005.

CÂMARA, I. de G. A política de unidades de conservação – uma visão pessoal. In: MILANO, S. (Org.). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 163-169, 2002.

CÂMARA CASCUDO, L. **Dicionário do folclore brasileiro**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1993.

_____. As Unidades de Conservação e o Paradigma de Durban. In: **Natureza & Conservação**, v. 2, n. 2, out. 2004. Curitiba: Fundação o Boticário de Proteção à natureza, 2004.

CAPELLI, S. Gestão Ambiental no Brasil: Sistema nacional de meio ambiente - do formal à realidade. In: I Conferencia internacional sobre aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en America Latina, 2002, Buenos Aires. **Anais...Buenos Aires**, 2002. Disponível em : <<http://www.farn.org.ar/>>. Acesso em 09/07/2011.

_____. Atuação extrajudicial do MP na tutela do meio ambiente. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, n. 46, p. 230-260, jan./mar. 2002.

CARDENES, J. Programa bolsa-floresta: recompensa financeira aos guardiões das florestas nas unidades de conservação do Amazonas. In: Octavo congreso de la asociación latinoamericana de sociología rural. In: Octavo Congreso de la asociación latinoamericana de sociología rural (ALASRU), 2010, Pernambuco. **Anais...Pernambuco**, 2010. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT15-Jander-Cardenes.pdf>>. Acesso em 23/10/2011.

CAROLAN, M. Conserving nature, but to what end?: conservation policies and the unanticipated ecologies they support. **Organization Environment**, n.19, p.153-170, 2006.

CARVALHO, P; OLIVEIRA, S; BARCELLOS, F; ASSIS, J. Gestão Local e Meio Ambiente. **Ambiente & Sociedade**, v.8, n.1, p. 1-17, jan. /jun. 2005.

CASTAÑO-URIBE, C. La descentralización de la gestión en áreas protegidas de américa latina: un reto ineludible con la conservación del patrimonio y la ampliación de las oportunidades. **Revista Parques**, FAO, n.1, 2010. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/tecnica/parques/revista/n01/articulos.htm>>. Acesso em 28/12/11.

CDB. Secretariado da Convenção sobre Biodiversidade Biológica. **Handbook of the Convention on Biological Diversity**. Montreal, Canadá: Secretariado da CDB. 2. ed. 2003.

CEPAL. Comissão Econômica para a Latino América e Caribe. **Análise ambiental e de sustentabilidade do estado do Amazonas**. Chile: CEPAL/SDS, 2007. 203 p.

CESAR, A L. Proposta de um procedimento para a criação de unidade de conservação. In:

CEUC. Centro Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas. **Seminário de resultados e perspectivas das unidades de conservação do Amazonas**. Panorama do sistema estadual de unidades de conservação, nov. 2010, Manaus. **Anais...** Manaus: CEUC, 2010. Disponível em: <<http://www.ceuc.sds.am.gov.br/downloads/category/1-publicacoes.html>>. Acesso em: 8/12/10.

_____.sítio eletrônico institucional. [páginas diversas]. Disponível em:<<http://www.ceuc.sds.am.gov.br/>>

DAVENPORT, L. ; RAO, M. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, J. *et al.* (Orgs.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 52-73, 2002.

DEAN, W. **A Ferro e Fogo**: História e Devastação da Mata Atlântica Brasileira. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

DIEGUES. A. **O mito da natureza intocada**. São Paulo: NUPAUB, Universidade de São Paulo, 1994. 163p.

DOUROJEANNI, M.; PÁDUA, M.T.J. **Biodiversidade**: a hora decisiva. Curitiba: UFPR, 2001.

DRUMMOND, J.A; FRANCO, J.L.A; NINIS, A. O estado das áreas protegidas no Brasil. Brasília: CDS,2005. Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/conteudo_arquivo/150607_2F62A6.pdf>. Acesso em 15/12/2010.

_____.; BARROS-PLATIAU, A. **Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002**: a critical overview. **Law & Policy**, v. 28, n. 1, p. 83-108, jan. 2006.

_____.; FRANCO, J. L.; OLIVEIRA, D. de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

FALETTI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, v.8, n. 16, p.46-85, jul./dez. 2006.

_____. (Org.). **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 285p.

FAPEAM. Fundação de Amparo à Pesquisa do Amazonas. **Revista Amazonas faz Ciência**, Manaus, v.7, n. 22, p. 47-50, 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Temas emergentes em gestão e políticas públicas:

tendências gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, n. 48, p. 43-66, 2006.

FARIAS, O. **A dança dos botos & outros mamíferos do poder**. Manaus: Valer Editora, 2010.164p.

FAS. Fundação Amazonas Sustentável. **Relatório de Gestão 2010**. Manaus: FAS, 2010. 112 p.

FEARNSIDE, P.M. Conservation policy in Brazilian Amazonia: understanding the dilemmas. **World Development**, n. 31, p. 757-779, 2003.

_____. **Política de conservação na Amazônia**. [artigo online]. Disponível em: <<http://colunas.globoamazonia.com/philipfearnside>>. Acesso em f19/02/2011.

FERNANDEZ-VÍTORA, V. C. Los instrumentos de la gestión ambiental em la empresa. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1997. 541p.

FERREIRA, P.B. O modelo federativo brasileiro: evolução, o marco da constituição de 1988 e perspectivas. In: Fundação Konrad Adenauer Stiftung. **Cadernos de Debates: subsidiariedade e fortalecimento do poder local**, n. 6, p. 7-19 1995.

FERREIRA, S. **Federalismo, economia exportadora e representação política: o Amazonas na Republica Velha (1889-1914)**. 2005. Tese. (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FERREIRA REIS, A.C. O Processo de Emancipação do Amazonas. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 206, jan./mar. 1950.

FRANCO, J; DRUMMOND, J.A. **Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009.

GIBSON, E. Federalism and democracy: theoretical Connections and cautionary insights In: _____. **Federalism and democracy in America**. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, p.11-29, 2004.

Governo do Estado do Amazonas. Lei estadual sobre mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável do Amazonas. **Lei Estadual nº. 3.135 de 05 de junho de 2007**. Disponível em: <http://www.ceclima.sds.am.gov.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6&Itemid=88>. Acesso em: 18/08/2011.

HASSLER, M. A importância das unidades de conservação no Brasil. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v.17, n. 33, p. 79-89, dez. 2005.

HERCULANO, S. Desenvolvimento sustentável: como passar do insuportável ao sofrível. **Tempo e Presença**. Rio de Janeiro, CEDI, p. 12-15, v. 14, nº 261, jan./fev.1992.

HOCHSTETLER, K; KECK, M. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham (NC): Duke University Press, 2007. 304p.

HOEFLER,S. Novas e velhas formas de patronagem na Amazônia central. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 11, p. 49-62, set./out. 2003.

_____. Participação política e construção de comunidade na Amazônia central. **Análise Social**, v.37, n.169, p. 1091-1121, 2004.

HOWLETT, M; RAMESH. M., **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Canada: Oxford University Press, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Estimativas das populações dos municípios em 2011**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2011/>>. Acesso em: 02/01/2011.

_____. **Censo agropecuário 2006**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuaria.pdf>>. Acesso em: 02/01/2011.

_____. **Censo demográfico 2000**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>. Acesso em: 02/01/2011.

_____. **Amazônia Legal**. Divisão político-administrativa 2007. [mapa temático]. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/amazonia_legal/amazonia_legal.pdf>. Acesso em: 02/01/2011.

_____. **Mapa dos biomas do Brasil**: primeira aproximação. 2004. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/mapas_tematicos/mapas_murais/biomas.pdf>. Acesso em: 02/01/2011.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Análise da estrutura fundiária brasileira - 2011**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/analise-balanco-e-diagnosticos/file/59-analise-da-estrutura-fundiaria-brasileira>>. Acesso em 17/12/2011.

IPEA . Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Série Eixos do desenvolvimento brasileiro. **Comunicado do IPEA nº 78: sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: IPEA, nº 78, 2011. 54 p.

_____. **IPEADATA**: banco de dados. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 25/08/2011.

ISA. Instituto Socioambiental. **Áreas protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios**. Belém/São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. 87 p.

_____. **Almanaque Brasil Socioambiental 2008**. São Paulo: ISA, 2008. 552p.

ITEAM. Instituto de Terras do Estado do Amazonas. **Ordenamento fundiário do estado do Amazonas - 2009**. Disponível em: http://www.iteam.am.gov.br/pagina_interna.php?cod=42>. Acesso em 08/09/2011.

JENKINS, N. C.; JOPPA L. Expansion of the global terrestrial protected area system. **Biological Conservation**, v. 142, n. 10, 2009.

JOHNSON, J. B; JOSLYN, R.A. **Political science research methods**. Washington, DC: Congressional Quarterly Inc., p. 95-129, 1991.

KAUNECKIS, D; ANDERSSON, K. Making decentralization work: A cross-national examination of local governments and natural resource governance in Latin America. **International Development**, n. 44, p. 23-46, 2009.

KELLY, N. Political choice, public policy and distributional outcomes. **American Journal of Political Science**, p. 865-880, v. 49, n. 4, 2005.

KING, G.; KEOHANE, R. e VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 45, 2002.

KRISCHKE, P.; J.; AGRIPA, A. Aspectos da institucionalização das políticas de sustentabilidade no Brasil. **INTERthesis**. Florianópolis, v. 03, p. 01-22, 2006.

LE PRESTE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 2000. 518p

LIMA JR., O. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional 1945/64**. Rio de Janeiro: Graal.

LITTLE, P. E. **Políticas ambientais no Brasil: análise, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis, 2003.

LOBATO, L. Algumas Considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – Coletânea**. Brasília: ENAP, v.1, p. 289-311, 2006.

LOPES, I.V; BILLER, D.; BALE, M. **Gestão ambiental no Brasil: experiência e sucesso**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

MACDONALD, K. Global hunting grounds: power, scale and ecology in the negotiation of conservation. **Cultural Geographies**, n.12, p. 259-291, 2005.

MACHADO, J.A. Gestão de políticas públicas no estado federativo: apostas e armadilhas. **Revista de Ciências Sociais (DADOS)**, v.5, n. 002, p. 433-457, 2008.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 12.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MACKINNON. K. **Basis for selection of sites for protected areas.(s/d)** [mimeo]

MAGNANINI, A. Política sobre as unidades de conservação – dificuldades e sucessos do pensamento de Alceo Magnanini. In: MILANO, M. (Org.). **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 151-160, 2002.

MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil.** Stanford : Stanford University, 1999.

_____. Políticos, partidos e sistemas eleitorais - O Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos**, CEBRAP, n.29, 1991.

MARTINEZ, D. Protected areas, indigenous peoples, and the western idea of nature. **Ecological Restoration**, v. 21, n. 4, 2003.

MARTINS, N; CUNHA FILHO, F. O pretendido sistema nacional de cultura (SNC) em contraste ao sistema nacional de meio ambiente (SISNAMA). **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v.4, n.7, p. 185-204, jul./dez. 2009.

MCCORMICK, John. **Rumo ao paraíso: A história do movimento ambientalista.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MCNEILL, J. **Something new under the sun: an environmental history of the twentieth-century world.** New York: W.W. Norton & Company, 2000.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v.9, n.1, jan./jun. 2006. Disponível em <www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>. Visualizado em 20/04/2011.

_____. YOUNG, C; PAVESE, H; ARAUJO, F. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo.** Brasília, UNEP-WCMC, 2011. 44p.

MELO, M. B. C. de. (1998). When institutions matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil. In: Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), 1998, Illinois. **Anais...Illinois**, 1998. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Melo.pdf>>. Acesso em 15/04/2011.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração do SNUC. In: BENJAMIN, A.H. (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 190-231, 2001.

MILANO, M. (Org.). **Unidades de conservação: atualidades e tendências.** Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. 224p.

MITTERMEIR, R.; FONSECA, G.; RYLANDS, A.; BRANDON, K. Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. **Megadiversidade**, v.1, n.1, 2005. Disponível em: <<http://www.conservacao.org/publicacoes/megadiversidade01.php>>. Acesso em 08/12/2010.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Dez anos do sistema nacional de unidades de conservação da natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 1. ed, 2011. 220p.

_____. **Quarto Relatório Nacional para a Convenção Sobre Diversidade Biológica.** Brasília, 2010. 295p.

_____. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - **Decreto nº. 5.758, de 13 de abril de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>. Acesso em 02 de janeiro de 2011.

_____. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) - **Lei Federal nº. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em 02/01/2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Cadastro Nacional de Unidades**

de Conservação (CNUC): banco de dados. Disponível em: <sistemas.mma.gov.br/cnuc>. Acesso em 06/06/2011.

MONTERO, A. Decentralizing democracy: Spain and Brazil in comparative perspective. **Comparative Politics**, v.33, n.2, p. 149-170, 2001.

MORA, C.; SALE, P. Ongoing global biodiversity loss and the need to move beyond protected areas: A review of the technical and practical shortcoming of protected areas on land and sea. **Marine Ecology Progress Series**, n. 434, p. 251-266, 2011.

MORAIS, L; VANDRESEN, J. República Federativa do Brasil: origem histórica e influência norte-americana no sistema brasileiro. **Acta Scientiarum: Human and Social Sciences**. Maringá, v.25, n.1, p. 185-191, 2003.

MORSELLO, C. **Áreas protegidas públicas e privadas**: seleção e manejo. Annablume Editora, 2001.

MUSSI,S; MOTTA, P. **Unidades de conservação**: as áreas protegidas mais importantes para a conservação da biodiversidade. Disponível em: <<http://www.ivt-rj.net/sapis/2006/pdf/SultaneMussi.pdf>>. Acesso em: 09/08/2011.

NASH, R. **Wilderness and the American mind**. Yale: Yale University Press, 1982.

NOGUEIRA NETO, P. O Instituto de Unidades de Conservação – IBUC. In: MILANO,S. (Org.). **Unidades de conservação**: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 161-162, 2002.

OLIVEIRA, J. A. Puppim de. Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of protected areas in Bahia, Brazil. **World Development**, v.30, n.10, p. 1713-1736, 2002.

_____. Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. In: Bianor S. Cavalcanti *et. al.* (Orgs.). **Desenvolvimento e Construção Nacional**. Rio de Janeiro: FGV, p. 159-178, 2008.

OLIVEIRA, L. **Americanos**: representações da identidade nacional no Brasil e nos EUA. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

ONETI, M. Políticas Fundiárias no Amazonas: o papel político de um mediador institucional In: IV Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2010, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.redesrurais.org.br>>. Acesso em 6/07/2001.

PÁDUA, J.A. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítico no Brasil escravista (1786-1888)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PÁDUA, M. Sistema nacional de unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos?. In: I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 1997, Curitiba. **Anais...**Curitiba, 1997. [mimeo]

PELLEGRINI,L; GERLAGH, R. Corruption, democracy, and environmental policy: an empirical contribution to the debate. **Journal of Environment Development**, v.15, n.3, p. 332- 354,2006.

PIERSON, C. **Beyond the welfare state. The new political economy of welfare**. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press. 1998. 234p.

QUEIROZ, H. L.A. RDSM - um modelo de área protegida de uso sustentável. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 54, n. 2, p. 183-204, **2005**.

RASMUSSEN, L.N.; MEIZEN-DICK, R. Local Organizations for Natural Resource Management: Lessons from Theoretical and Empirical Literature. In: **EPTD - Discussion Paper n. 11**. Washington: International Food Policy Research Institute, 1995. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/publication/local-organizations-natural-resource-management?print>>. Acesso em 06/12/2011.

REGIS, A. **Novo Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 1.ed. 2008, 132 p.

RIKER,W. H. **Federalism: origin, operation, significance**. Boston: Little Brown, 1964.

_____. Federalism. In: GREENSTEIN, G; POLSBY, N. **Handbook of Political Science**. Reading: Addison-Wesley,1975.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, .24, p. 9-27, 2005.

RODRIGUES, V. Os interesses regionais e a federação brasileira. **Ensaio**, Porto Alegre, v.15, n.2, p. 338-352,1994.

RONDINELLI, D.A.; J.S. MCCULLOUGH, M; JOHNSON, R.W. Analyzing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework. **Development and Change**, v. 20, p.57-87, 1989.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.48, n.3, 1997.

RYLANDS, A; BRANDON, K. Brazilian protected areas. **Conservation Biology**, v.19, n.3, p.612-618, 2005.

SABOGAL,C.; LENTINI, M.; POKORNY, B.: SILVA, J.N.M. **Manejo florestal empresarial na Amazônia brasileiras: restrições e oportunidades: relatório síntese**. Belém: CIFOR, 2005.

SAMUELS, D.; MAINWARING, S. **Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil**. [nov. 1999]. Disponível em: <<http://nd.edu/~kellog/publications/workingpapers/WPS/271.pdf>>. Acesso em 08/10/10.

_____. The political logic of decentralization in Brazil. In: MONTERO, A; SAMUELS, D. (Orgs.). **Decentralization and democracy in Latin America**. University of Notre Dame Press, p. 67-93, 2004.

SATHLER, E. B. A "desterritorialização subjetiva" e o "pacto da conservação" na perspectiva de uma geografia socioambiental. In: MEDEIROS, R.; IRVING, M. (Orgs.). **Áreas protegidas e inclusão social**. Rio de Janeiro, n. 1, p. 177-179, 2007.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

_____.; BURSZTYN, M.A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.18, n.1/2, p.291-134, jan./dez. 2003.

SCHITTINI, G. Menezes de. **Proteção à natureza e fronteiras: a criação de unidades de conservação no âmbito do Plano BR 163 Sustentável**. Brasília: WWF-Brasil, 2010.

SCHNEIDER, A. Decentralization: conceptualization and measurement studies. In **Comparative International Development**, v. 38, n.3, p.32-56, 2003.

SDS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas: sítio eletrônico institucional.[páginas diversas]. Disponível em: <<http://www.sds.am.gov.br> >.

_____. **Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã**. Manaus: SDS, 2004.

_____. **SDS System's annual management report 2010: environment and sustainable development**. Manaus: SDS, 2010. 142 p.

_____. **Coletânea de unidades de conservação: leis, decretos e portarias**. Manaus: SDS. 22.ed., 2009. 336 p.

_____. **Plano estadual de prevenção combate ao desmatamento no Amazonas**. Manaus: SDS, 2008. 70p.

_____. **Relatório de gestão de 2008**. Manaus: SDS, 2008. 142p.

SEPLAN. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **Produto Interno Bruto 2002-2009**. Manaus: SEPLAN, 2011. 21.p. Disponível em: <http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/noticias/arg/20111214090138pib_municipal_2009.pdf>. Acesso em 23/05/2011.

SIMONIAN, L. T. L. Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e recursos naturais em áreas de reservas na Amazônia brasileira. In: COELHO, M. C. N.; SIMONIAN, L. T. L.; FENZL, N. (Orgs.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais**. Belém: CEJUP, p. 9-53, 2000.

SOUZA, C. Instituições Políticas estaduais em um contexto federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. In: SOUZA, C. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, p. 81-126, 2006.

_____. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. In: Seminário Internacional sobre reestruturação e reforma do estado: Brasil e América Latina no processo de globalização, 1998, São Paulo. **Anais...São Paulo**, 1998. [mimeo]

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós -1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. **Constitutional engineering in Brazil: the Politics of federalism and decentralization**. London: Macmillan, 1997.

_____. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p.15-35, 1992.

_____. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STEPAN, A. 1999. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Revista de Ciências Sociais (DADOS)**, n. 42, p. 197-251, 1999.

SUASSUNA, L.; CAMARGO, C. Meio ambiente brasileiro: Eduardo Braga. **Isto É**, n. 1989, 2007.

SUBIRATS, J. Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 199-218, 2006.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Relatório de Gestão 2009: Prestação de Contas Ordinária Anual**. Belém: SUDAM, 2009. 200p.

T&C Amazônia, v.5, n.10, 2007.

TERBORGH, John e SCHAIK, Carel van. Por que o mundo necessita de parques? In: TERBORGH, John; SCHAIK, Carel van; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. (Orgs.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora da UFPR e Fundação O Boticário, p. 25-36, 2002.

TONI, F. Decentralization and REDD+ in Brazil. **Forests**, n.2, p. 66-85, 2011. Disponível em : <www.mdpi.com/journal/forests>. Acesso em : 26/12/11.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral: banco de dados. Disponível em : <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>>. Acesso em 01/01/2011.

UICN. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. **Guidelines protected area management categories**. Gland: UICN, 1994.261p.

_____. **Guidelines protected area management categories**. Gland: UICN, 2008. 86 p.

UNEP-WCMC. United Nations Environmental Programme. World Conservation Monitoring System. **Biodiversity indicators partnership 2009: Lessons from Global CBD biodiversity indicators process**. [folder]. Disponível em: < http://www.unep-wcmc.org/medialibrary/2010/10/19/66686015/BIP2010_UNCCD_2009.pdf>. Acesso em 08/05/2011.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Man and Biosphere Programme**. [sítio eletrônico institucional]. Disponível em : < <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>>. Acesso em 09/08/2011.

VARELLA, M. D. Biodiversidade: o Brasil e o quadro internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, p. 123-141, 1997.

VERÍSSIMO, A; GROSS, T.; CAPOBIANCO, J.; (Orgs). **Biodiversity in Brazilian amazon: assessment and priority actions for conservation, sustainable use and benefit sharing**. São Paulo: Estação Liberdade, Instituto Socioambiental, 2004.

VIANA, V.M. **REDD – Lessons learned from Amazonas – Brazil**. Disponível em: <www.fas-amazonas.org>. Acesso em 07/09/2011.

_____.; CENAMO, M; RIBENBOIM, G; TEZZA, J; PAVAN, M. Reserva de desenvolvimento sustentável do JUMA: o primeiro Projeto de REDD na Amazônia brasileira. Manaus: Fundação Amazonas Sustentável, 2008 .

_____. **Desatando o nó entre florestas e mudanças climáticas**. Manaus: Fundação Amazonas Sustentável, 2009.40p.

WDPA. *World Database on Protected Areas*. **Coverage of protected areas guidance for national and regional use**. Cambridge: UNEP-WCMC, 2010. 22p.

_____. banco de dados. Disponível em: < <http://www.wdpa.org/>>. Acesso em 02/07/2011.

WEBB, W. **The great frontier**. Austin: University Of Texas Press, 1979.

WORSTER, Donald. **Nature's economy: a history of ecological ideas**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

WWF-Brasil. World Wildlife Fund - Brasil. **Amazônia VIVA! Uma década de descobertas: 1999- 2009**. Brasília: WWF, 2009. 63p.

YIN, R. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZHOURI, A. "Adverse forces" in the Brazilian amazon: developmentalism versus environmentalism and indigenous rights. **Journal of Environment Development**, n.19, p. 252-273, 2010.

_____. Global-local amazon politics: conflicting paradigms in the rainforest campaign. **Theory, Culture & Society**, v.21, n.2, p. 69-89, 2004.

APÊNDICE 1 - LISTA DE ENTREVISTADOS

Carlos Eduardo Marinelli. Biólogo, Analista de Pesquisa Socioambiental do ISA (Instituto Socioambiental), Bolsista e Coordenador de Pesquisas e Monitoramento Ambiental – CEUC/SDS no período de 2004 a 2008. Entrevista concedida à autora em 25 de julho de 2011. Brasília-DF.

Virgílio Maurício Viana. Diretor Geral da FAS (Fundação Amazônia Sustentável), Secretário de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas no período de 2003 a 2008. Entrevista concedida à autora em 01 de setembro de 2011. Por telefone.

Domingos Sávio Moreira dos Santos Macêdo. Engenheiro Florestal, Coordenador Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas – CEUC/SDS no período de 2008 a 2010. Entrevista concedida à autora em 17 de outubro de 2011. Manaus-AM.

Rita de Cássia Guimarães Mesquita. Bióloga, Diretora Adjunta do Museu da Amazônia (MUSA, pesquisadora do INPA (Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia), Subsecretária do Departamento de Programas Especiais da SDS-AM no período de 2004 a 2007, Coordenadora Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas – CEUC/SDS³⁸ no período de 2004 a 2007. Entrevista concedida à autora em 19 de outubro de 2011. Manaus- AM.

Roberto Brito de Mendonça. Presidente de Associação Comunitária de Tumbira. Entrevista concedida à autora nos dias 22 e 23 de outubro de 2011. RDS do Rio Negro, Comunidade Tumbira – AM.

José Garrido Filho. Comunitário Tumbira, pioneiro na região do Rio Negro, construtor de barcos aposentado. Entrevista concedida à autora em 22 de outubro de 2011. RDS do Rio Negro, Comunidade Tumbira – AM.

Inês de Souza Alencar. Comunitária Tumbira, professora primária. Entrevista concedida à autora em 23 de outubro de 2011 RDS do Rio Negro, Comunidade Tumbira – AM.

Raimunda Garrido. Comunitária Tumbira, dona de casa. Entrevista concedida à autora em 22 de outubro de 2011 RDS do Rio Negro, Comunidade Tumbira – AM.

Nádia Mendonça. Comunitária Tumbira, dona de casa. Entrevista concedida à autora em 22 de outubro de 2011 RDS do Rio Negro, Comunidade Tumbira – AM.

Renato Garrido. Comunitário Tumbira, estudante. Entrevista concedida à autora em 23 de outubro de 2011 RDS do Rio Negro, Comunidade Tumbira – AM.

Nelson Mendonça. Presidente de Associação Comunitária de Santa Helena dos Ingleses. Entrevista concedida à autora em 23 de outubro de 2011 RDS do Rio Negro, Comunidade Santa Helena dos Ingleses– AM.

³⁸Embora o CEUC-AM só tenha sido criado formalmente em 2008, suas atividades já estavam em andamento desde 2004, por meio do Departamento de Programas Especiais da SDS-AM.

Demétrio Mendonça, Comunitário Santa Helena dos Ingleses, agricultor, pioneiro da comunidade (instalado desde 1969 na região). Entrevista concedida à autora em 23 de outubro de 2011 RDS do Rio Negro, Comunidade Santa Helena dos Ingleses– AM.

Raimunda das Chagas Ribeiro (Raimundinha do Saracá). Fundadora da Comunidade Saracá, líder comunitária do Saracá no período de 1993 a 2010. Entrevista concedida à autora em 24 de outubro de 2011 RDS do Rio Negro, Comunidade Saracá – AM.