



CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES

SOCIOENVIRONMENTAL CONFLICTS AND PROTECTED AREAS IN BRAZIL: SOME REFLECTIONS

Leandro Ricarte Castro de Souza

Av. Afonso Claudio 440, Centro, Ibatiba – ES

CEP: 29395-000

E-mail: leoricarte@gmail.com

Bruno Milanez

Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Engenharia,
Departamento de Engenharia de Produção.

Juiz de Fora – MG. CEP: 36036-330

E-mail: bruno.milanez@ufjf.edu.br

Informações sobre o Artigo

Data de Recebimento:

09/2015

Data de Aprovação:

04/2016

Resumo

Neste artigo, evidenciamos o predomínio da concepção preservacionista na formulação das políticas referentes à criação de áreas protegidas no Brasil, especialmente a tipologia Unidades de Conservação. Associamos a esse paradigma a permanente insurgência de conflitos socioambientais vinculados à criação de Unidades de Conservação. Este argumento é baseado na análise geográfica acerca da concepção desses espaços no país, a partir da descrição histórica de sua evolução institucional. A

partir da caracterização dos diferentes períodos institucionais, identificamos os principais pensamentos e contextos que influenciaram nos processos de constituição desses espaços, explicitando a permanente presença do viés preservacionista..

Palavras-chave: Unidades de Conservação, política ambiental, conflitos socioambientais.

Abstract

In this article, we make explicit the prevalence of the preservationist perspective in the formulation of policies for protected areas in Brazil, particularly conservation units. We associate this paradigm to the permanent insurgence of socioenvironmental conflicts linked to the creation of protected areas. This argument is based on a geographic analysis about the conception of these areas in Brazil, and on a historical description of its institutional evolution. Based on a depiction of different institutional periods, we identify the main rationale and context, which influenced public policies for protected areas. Along this description, we express the permanent presence of the preservationist bias.

Keywords: Protected areas, environmental policy, socioenvironmental conflicts.

1. Introdução

Políticas de proteção à natureza foram sendo instituídas no Brasil, a partir da década de 1930, tendo como principal influência uma visão preservacionista e as experiências dos parques dos EUA. Dentro desse contexto, elas se baseavam em uma perspectiva dicotômica entre meio ambiente e sociedade, onde o primeiro, para ser protegido, deveria ser isolado do segundo. Como consequência desse modelo, muitos conflitos socioambientais surgiram na implementação das áreas protegidas, em geral, e das unidades de conservação, em particular. Dessa forma, neste texto, argumentamos que o aspecto crônico desses conflitos deve ser visto como um alerta para a necessidade de superação desse modelo.

Para apresentar este argumento, o presente artigo, que tem por base uma revisão da literatura e análise documental, está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, discorremos sobre o conceito de conflitividade e da importância dos conflitos socioambientais como elementos de explicitação de injustiças sociais e ambientais. Na seção 3, analisamos a origem do pensamento preservacionista na formulação das políticas de áreas protegidas e associamos este paradigma ao constante surgimento de conflitos socioambientais. Ao longo da seção 4, descrevemos a evolução das políticas e das instituições criadas para as áreas protegidas no Brasil, ressaltando que, apesar de mudanças periódicas, o viés preservacionista esteve sempre presente. Finalmente, na seção 5, avaliamos a necessidade de superação desse modelo como possível forma de se reduzir as injustiças a ele vinculadas e, conseqüentemente, a insurgência dos conflitos socioambientais associados.

2. Conflitividade e conflitos socioambientais

Apesar de não definir o conceito de conflitividade abertamente, Porto-Gonçalves faz uso deste em seus trabalhos, especialmente a partir da análise das relações conflituosas que se dão sobre o espaço, através da sobreposição de diferentes formas de significação do mundo e, por consequência, dos usos variados que são feitos do território e dos recursos que este possui. Destarte, “independentemente das razões que muitos teóricos tentam a priori estabelecer para compreender a(s) lógica(s) inscritas nos processos sociais, os conflitos expressam a dialética aberta dos processos instituintes” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 10).

Os conflitos são capazes de desempenhar importante papel social, pois a partir de sua ocorrência situações de injustiça ambiental* e social que eram camufladas, desconhecidas ou passavam despercebidas até a emergência dos embates podem se tornar conhecidas.

Dessa forma, os conflitos não devem ser entendidos apenas pelo prisma negativo. Pelo contrário, é importante que estes sejam percebidos como uma oportunidade, capaz de possibilitar

* Herculano (2002, p. 2) define como injustiça ambiental “o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis”.

mudanças significativas nas estruturas de poder dominantes, através das lutas sociais que deles constantemente emanam.

Por conseguinte, “a conflitividade se revelaria, assim, rica de possibilidades teóricas e, porque não dizer, políticas. É nela que as bifurcações possíveis se tornam reais ou não” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 10). A conflitividade é entendida assim como o(s) embate(s) entre as diferentes visões e formas de significação e apropriação do mundo que acabam colidindo e produzindo os conflitos. Logo, seria através desse processo conflituoso que se abririam as possibilidades de se perceber outras formas de mundo possíveis, para além da atual, imposta pelos poderes hegemônicos.

Nesse sentido, as manifestações e lutas estabelecidas por certos grupos que percebem e se apropriam do mundo e de seus recursos naturais em sentidos opostos àqueles impostos pelo modelo hegemônico, devem ser compreendidas como formas de resistência e apropriadas na construção de espaços mais justos e igualitários.

Os conflitos socioambientais, em particular, podem apresentar-se em diferentes modalidades, possuindo ainda graus variados de intensidade. Nesse sentido, Zhouri e Laschefski (2010, p. 5-6) classificam estes como sendo de três tipos. O primeiro tipo seria formado pelos conflitos distributivos, que se originam a partir das desigualdades no acesso e uso dos recursos naturais. O segundo tipo seria associado aos conflitos espaciais, que surgem através da expansão dos efeitos ou impactos ambientais para os territórios de diferentes grupos sociais, impactando seus modos de vida. Por fim, a terceira modalidade descrita pelos autores seria composta pelos conflitos territoriais, que estariam vinculados à apropriação da base territorial de grupos sociais diversos pelo modo capitalista de produção e consumo e também de uso dos recursos disponíveis sobre essa base territorial.

Esta tipologia sugere que a restrição de acesso a um território específico, como no caso da definição de uma área protegida em geral, ou unidade de conservação em particular, pode ser um importante fator gerador de conflitos socioambientais. Nesse sentido, ao invés de gerir estes conflitos, parece ser fundamental aprender com tais embates para, a partir daí, debater e aprimorar o modelo de proteção ambiental utilizado no país.

3. Preservacionismo, áreas protegidas e conflitos ambientais

A ideia de se reservar espaços específicos para proteger a natureza contra as ações e atividades humanas não é recente. Sua origem resultou do questionamento de alguns grupos de pesquisadores e estudiosos acerca das consequências das atividades humanas sobre o planeta, muitas das quais produzindo modificações significativas sobre as paisagens naturais (BENSUSAN, 2006).

Nesse cenário de crescente preocupação com as questões ambientais e, também, apoiando-se na ideia de resgate dos vínculos entre o homem e a natureza, surgiu o movimento de criação de áreas protegidas nos Estados Unidos, que culminaria com a instituição do primeiro parque nacional do mundo, o de Yellowstone, em 1872 (ARAÚJO, 2007; BRITO, M. 2003; DIEGUES, 2001; VALLEJO, 2002).

A constituição desse espaço foi fortemente influenciada pelas ideias preservacionistas (ARAÚJO, 2007; DIEGUES, 2001; VALLEJO, 2002). Esse fato deu origem a um modelo de proteção altamente excludente, que não permitia a presença humana dentro desses territórios de proteção ambiental. O modelo de área protegida criado nos Estados Unidos se espalhou rapidamente pelo mundo, continuando a reproduzir sua estrutura excludente, baseada na separação entre as populações humanas e essas áreas.

O modelo preservacionista parte de pressupostos que não contemplam diferenças culturais, planejando todas as relações existentes entre homem e meio. Dentro dessa perspectiva, todos os modos de vida seriam igualmente degradantes do ambiente natural, o que retira, assim, a maior responsabilidade dos ombros do modelo urbano-industrial, dividindo-a por igual entre todos os outros modelos existentes (MONTEIRO, 2011).

Essa característica se configura enquanto uma estratégia de poder, pois ao se retirar do modelo urbano-industrial a maior parcela de responsabilidade pela intensa degradação ambiental que se manifesta sobre a Terra, abolem-se as críticas a esse sistema. Desse modo, criam-se condições para a continuidade de reprodução do mesmo, não se alterando as bases que o sustentam e que são responsáveis pela manutenção dos padrões de reprodução das desigualdades entre os variados segmentos que compõe as sociedades atuais (ibid.).

A dicotomia sociedade/natureza reproduzida pelo modelo de área protegida preservacionista se configuraria, assim, como um dos principais mecanismos produtores de situações de conflitividade e, por consequência, de conflitos socioambientais (DIEGUES, 2001).

No Brasil, discussões em torno das áreas protegidas começaram ainda no século XIX. Inspirado pelo movimento norte-americano, o engenheiro André Rebouças (1838-1898) propôs, em 1876, a criação de dois parques nacionais no país: um na Ilha do Bananal, em Tocantins, e outro na Cachoeira das Sete Quedas, no Paraná, onde atualmente se localiza o lago da usina de Itaipu (DRUMMOND, FRANCO e NINIS, 2006; MEDEIROS, 2006).

As propostas de Rebouças não foram postas em prática de imediato. Ainda assim, suas ideias representaram importante marco nas lutas pela criação dos primeiros parques nacionais no país, influenciando os debates que se seguiram nos anos posteriores (MEDEIROS, 2006). Estes debates culminaram com a criação do Parque Nacional de Itatiaia na década de 1930 e com a consolidação da política de criação de áreas protegidas no Brasil (DRUMMOND, FRANCO e NINIS, 2006).

No tocante às áreas naturais protegidas brasileiras, especialmente a tipologia Unidades de Conservação (UCs), estas foram concebidas fundamentalmente a partir do modelo

preservacionista, também baseado em uma visão romântica de natureza, projetada pelos moradores dos espaços urbanos (DIEGUES, 2001; MONTEIRO, 2011; VALLEJO, 2002). Para estes, os espaços naturais seriam aqueles destinados ao descanso, à admiração, à prática do turismo e da reflexão espiritual, não percebendo relação entre estes espaços e seu modo de vida cotidiano. Essa visão, entretanto, chocava-se com a perspectiva dos moradores que habitavam tais áreas, especialmente os considerados tradicionais; para eles, estes seriam espaços de vivência diária, provedores de recursos e integrantes de sua cultura e de seus modos de vida.

Nesse sentido, é possível asseverar que estas visões de natureza são distintas, produzindo, assim, modos diferentes de convivência entre populações e o meio que as cercam.

Sendo assim, a Tabela 1 ilustra como a instalação de áreas protegidas, particularmente Unidades de Conservação, pode induzir ao surgimento de conflitos socioambientais. Esta sistematização, que não se propõe a ser exaustiva, sugere como grupos tradicionais tendem a questionar a criação de áreas protegidas, gerando, principalmente, conflitos territoriais e distributivos.

TABELA 1: Situações de conflitos ambientais por áreas protegidas (casos selecionados)

Área protegida	Grupo envolvido	Tipo de conflito	Momento do conflito	Referência
ReBio Guaribas (PB)	Pequenos agricultores	Conflito territorial Conflito distributivo	Conflitos instaurados antes do processo de criação, com continuidade após a implementação da UC	ARRUDA, D. B.; CUNHA, B. P.; RÊGO, K. M. C. (2013)
Mosaico de Jacupiranga (SP)	Comunidades tradicionais	Conflito territorial	Conflitos instaurados antes do processo de criação, com continuidade após a implementação do mosaico	SILVA, A. L. F. (2012)
Estação Ecológica da Juréia-Itatins (SP)	Comunidades locais	Conflito territorial	Após a criação da UC	FERREIRA, L. E. C. (2011)
APA de Pandeiros (MG)	Comunidades locais	Conflito territorial	Após a criação da UC	FIGUEIREDO, L. V. R. (2011)
Refúgio da Vida Silvestre de Pandeiros (MG)	Comunidades locais	Conflito territorial	Após a criação da UC	FIGUEIREDO, L. V. R. (2011)
Parque Nacional Serra do Itabaiana (SE)	Comunidades locais	Conflito territorial	Após a criação	MORALES, S. P. D. (2011)

Parque Estadual Verde Grande (MG)	Comunidades Tradicionais	Conflito territorial Conflito distributivo	Antes (com o projeto de fruticultura irrigada Jaíba) e após (com a criação das UCs)	ANAYA, F. (2012)
Parque Estadual Lagoa do Cajueiro (MG)	Comunidades Tradicionais	Conflito territorial Conflito distributivo	Antes (com o projeto de fruticultura irrigada Jaíba) e após (com a criação das UCs)	ANAYA, F. (2012)
Parque Estadual Mata Seca (MG)	Comunidades Tradicionais	Conflito territorial Conflito distributivo	Antes (com o projeto de fruticultura irrigada Jaíba) e após (com a criação das UCs)	ANAYA, F. (2012)

Dessa forma, ainda que a instituição desses espaços tenha se consolidado como uma das principais estratégias para proteção da natureza no país, sendo responsável pela manutenção e conservação de espaços naturais relevantes do ponto de vista ambiental, estas não devem ser entendidas como um mecanismo pronto e plenamente exitoso. Em parte, esse elevado grau de conflitos se deve ao paradigma preservacionista adotado em sua origem. Conforme descrito na próxima seção, argumentamos que, apesar do sistema de gestão de áreas protegidas ter passado por diferentes mudanças institucionais, essa perspectiva se manteve como uma das orientações mais fundamentais ao longo do tempo.

4. Áreas protegidas no Brasil: um breve histórico

4.1. O período entre 1934 e 1972

No final da década de 1920 e início da de 1930, mudanças significativas ocorreram no cenário político nacional. O enfraquecimento das oligarquias regionais, que tinham seu poder fundamentado especialmente na economia cafeeira, entre outros fatos, levou a essa mudança. Desse modo, após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas chegou ao poder e iniciou uma série de reformas institucionais objetivando levar o país a uma condição de modernidade (CUNHA e COELHO, 2003; MEDEIROS, 2006).

Como reflexo dessa mudança de postura, e também influenciado pela maior organização e fortalecimento dos grupos ambientalistas nacionais, a constituição de 1934, pela primeira vez na história do país, passou a contemplar a natureza e suas atribuições, colocando esta como princípio fundamental o qual União e estados deveriam proteger (MEDEIROS, 2006).

No bojo dessas transformações nasceu o primeiro instrumento legal a embasar a criação de espaços protegidos em âmbito federal: o Código Florestal de 1934 (ARAÚJO, 2007; MEDEIROS, 2006). A elaboração desse mecanismo, juntamente com outros, como o Código de Águas, o de Caça e Pesca e o Decreto de Proteção aos Animais, todos datando do mesmo ano,

figurou como reflexo imediato da nova postura adotada pelo governo nacional (CUNHA e COELHO, 2003; MEDEIROS, 2006).

Entre todos esses mecanismos, o Código Florestal se destacou, “pois definiu objetivamente as bases para proteção territorial dos principais ecossistemas florestais e demais formas de vegetação naturais do país” (MEDEIROS, 2006, p. 50).

Esse instrumento legal também foi o primeiro a estabelecer no país tipologias de áreas naturais a serem protegidas (ibid.). Dessa forma, declarava “as florestas existentes em território nacional, consideradas em conjunto” como sendo bens “de interesse comum a todos os habitantes do país” (BRASIL, 1934). Estas foram classificadas em quatro tipologias: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento (BRASIL, 1934; MEDEIROS, 2006).

Todo esse arcabouço jurídico, institucional e científico, além da mudança na postura política do país, possibilitou o estabelecimento do Parque Nacional de Itatiaia, em 1937 (ARAÚJO, 2007; BRITO, 2003; DIEGUES, 2001; MEDEIROS, 2006; VALLEJO, 2002), seguindo o modelo preservacionista dos Estados Unidos. Logo após a criação deste, foram instituídos dois outros parques nacionais: o de Foz do Iguaçu, no Paraná, e o da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro, ambos no ano de 1939.

A partir de 1948, foi retomada a definição de novos espaços de proteção da natureza. Então foram estabelecidos os objetivos dos parques brasileiros, passando estes a serem responsáveis por “[...] conservar para fins científicos, educativos, estéticos ou recreativos as áreas sob sua jurisdição; promover estudos da flora, fauna e geologia das respectivas regiões; organizar museus e herbários regionais” (DIEGUES, 2001, p. 114). Essa orientação, assim, explicitava a perspectiva preservacionista dos parques.

Entre os anos de 1956 e 1961, a elaboração e execução do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek criou uma atmosfera de preocupação entre os grupos preservacionistas nacionais, que viam nessa estratégia grande potencial para o aumento da degradação ambiental (ARAÚJO, 2007). Sendo assim, no bojo dessas preocupações, em 1958 foi criada a Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN). Esta entidade, profundamente inspirada na International Union for Conservation of Nature (IUCN), fundada 10 anos antes, passou a ter papel destacado na criação de novas áreas protegidas no país, contribuindo para dar novo impulso a esse processo entre 1959 e 1961.

Apesar da grande expansão observada durante o final da década de 1950 e início da de 1960, não havia ainda uma estrutura que desse maior apoio à gestão dessas áreas. O Código Florestal sofria críticas no tocante à sua incapacidade em conter o avanço da degradação ambiental. Nesse contexto, em 1965, um novo Código Florestal foi sancionado (CAMPOS, FELIX e VASCONCELOS, 2011).

Através da nova Lei, o governo passou a reconhecer “as florestas e todas as formas de vegetação brasileiras como bens públicos, impondo limites ao direito de propriedade”, e “estabeleceu critérios mínimos para a preservação permanente de áreas e para a criação de

parques e reservas biológicas” (BRASIL, 1965; CAMPOS, FELIX e VASCONCELOS, 2011, p. 6-7).

A criação do aparato jurídico deu origem à necessidade de se estabelecer um arcabouço institucional para gerir as áreas protegidas federais do país. Desse modo, em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), primeiro órgão com atribuições especificamente voltadas para as áreas protegidas (BRASIL, 1967; MEDEIROS, 2006).

No período em que o IBDF esteve à frente da gestão das áreas de proteção ambiental do país, este manteve seu perfil produtivista, o que se refletiu numa importância periférica dada à proteção da natureza. Mesmo assim, foi justamente durante o período em que coube a este órgão a administração dessas áreas que surgiram os embriões do que viria a ser o atual Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (ROCHA, DRUMMOND e GANEM, 2010).

4.2. O período de 1973 a 1988

A década de 1970 foi marcada pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, na cidade de Estocolmo na Suécia.

Após o término do encontro, o Brasil adotou, ao menos institucionalmente, uma postura de alinhamento com o cenário mundial. Dessa forma, criou, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), objetivando fazer da mesma a estrutura central “capaz de elaborar, organizar, integrar e conduzir um verdadeiro projeto político nacional para o meio ambiente” (MEDEIROS, 2006, p. 53).

No âmbito da política nacional de criação de áreas protegidas, entre 1979 e 1982 foram executadas as etapas do primeiro e segundo Planos Nacionais de Unidades de Conservação. Os principais objetivos desses planos eram o de “ampliação das áreas protegidas na Amazônia, do aumento da representatividade ecossistêmica do sistema de UCs, da preferência por áreas de grande extensão e da priorização de escolha de áreas sem ocupantes” (ROCHA, DRUMMOND e GANEM, 2010, p. 208). Apesar do início da preocupação mundial sobre a busca de uma relação mais harmônica entre sociedade e meio ambiente, o foco da política ambiental nacional continuava a se basear na perspectiva dicotômica natureza – sociedade.

Ainda durante o governo militar, e apesar da continuidade de expansão da política ambiental, “[...] o caráter centralizador e autoritário, típico de todas as ações desse período, representou a impossibilidade de avanço adequado e duradouro de um sistema nacional de meio ambiente, apesar de ter havido do ponto de vista jurídico e institucional significativos progressos” (CASTRO JUNIOR, COUTINHO e FREITAS, 2009, p. 40).

Em 1979, foi elaborada a primeira proposta para criação de um sistema integrado de gestão das unidades de conservação do país. A intenção ao propor a criação do sistema era a de

se estabelecer uma legislação abrangente sobre o assunto, que pudesse centralizar o arcabouço jurídico que embasava a criação e gestão dessas áreas.

O IBDF em conjunto com a Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN) apresentou um estudo que objetivava viabilizar a construção desse sistema. Em 1982, uma segunda versão revisada foi novamente proposta, tendo como uma de suas novidades o uso da terminologia “Unidades de Conservação†”. Seu objetivo era a identificação das áreas de maior relevância ambiental para conservação da natureza no país. Porém, em função da conjuntura política da época, marcada pelo regime autoritário da ditadura, a ideia acabou não sendo implementada (MEDEIROS, 2006).

Foi também durante o final do regime militar, que foi lançada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), em 1981 (CASTRO JUNIOR, COUTINHO e FREITAS, 2009; CUNHA e COELHO, 2003). Essa se caracterizou como “[...] instrumento significativo para a gestão ambiental brasileira”, sistematizando “a discussão ambiental e as diretrizes políticas da gestão do meio ambiente no país” (CASTRO JUNIOR, COUTINHO e FREITAS, 2009, p. 42), estando esse instrumento jurídico-institucional em vigor ainda nos dias atuais.

Por fim, o último instrumento de destaque da política ambiental do país criado neste período foi o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que se tornou, a partir da redemocratização do país, “o órgão máximo do SISNAMA e condutor da PNMA, exercendo papel fundamental na discussão das políticas públicas afins” (ibid., p. 42-43).

A partir de 1985, com a redemocratização do país, movimentos sociais, se organizam melhor e passam a exercer maior poder de influência sobre o governo. Seguindo essa tendência, surgiram várias organizações não governamentais, que começaram a ter atuação destacada em prol da conservação do meio ambiente no Brasil (ARAÚJO, 2007).

O cenário que se formou nesse período em torno da questão ambiental acabou tendo reflexos diretos sobre a nova constituição celebrada em 1988. Nesta, o tema foi consagrado, determinando em seu artigo 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

4.3. O período de 1989 a 2006

† Medeiros (2006) argumenta que, muitas vezes, as áreas protegidas no Brasil são reduzidas, de maneira equivocada, a “Unidades de Conservação”. Na verdade, essa terminologia se refere a uma das muitas tipologias atualmente previstas no país (ibid.). Estas podem ser entendidas como “todas as áreas protegidas que possuem regras próprias de uso e de manejo, com a finalidade própria de preservação e proteção de espécies vegetais ou animais, de tradições culturais, de belezas paisagísticas, ou de fontes científicas, dependendo da categoria em que se enquadra” (SCHENINI, COSTA e CASARIN, 2004, p. 2), incluindo, por exemplo, terras indígenas, áreas de preservação permanente e reservas legais.

Dentro desse contexto de valorização da questão ambiental no cenário internacional e nacional, e com intuito de centralizar as ações relacionadas à PNMA, em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A partir de sua formação, esse órgão, que em princípio estava vinculado ao Ministério do Interior, passou a ser responsável pela gestão das áreas protegidas federais do país e pela política nacional referente a esse tema (ARAÚJO, 2007; DIEGUES, 2001; ROCHA, DRUMMOND e GANEM, 2010).

A criação do IBAMA e as características que ele possuía “colocaram pela primeira vez a política ambiental brasileira em geral, e a de UCs em particular, fora do domínio da esfera produtivista” (ROCHA, DRUMMOND e GANEM, 2010, p. 216).

Um dos prováveis reflexos da criação desse órgão e das características que possuía, foi o grande incremento das UCs no país a partir do início dos anos de 1990 (ARAÚJO, 2007). Também contribuiu para esse fato a execução da primeira etapa do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA I).

Com a realização da Rio 92, novos projetos e aportes financeiros foram direcionados para o tema das áreas protegidas no país. Um desses projetos foi o Programa-Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) (MEDEIROS, 2006).

No âmbito da primeira fase do PPG7, as atividades se destinaram à melhoria da qualidade da gestão das UCs, além de incentivar o uso sustentável dos recursos naturais (ARAÚJO, 2007).

Em 1998 foi promulgada a Lei 9.605, referente aos crimes ambientais (CUNHA e COELHO, 2003). Através da referida lei, condutas e atividades que fossem consideradas prejudiciais ao meio natural passariam a ser punidas civil, administrativa e criminalmente.

Em 2000, foi promulgada a Lei 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (ARAÚJO, 2007; CASTRO JUNIOR, COUTINHO e FREITAS, 2009; MEDEIROS, 2006).

As discussões que se desenvolveram em torno da criação do SNUC demonstraram a grande complexidade que perpassa a instituição de áreas protegidas. Os diferentes interesses que se estabelecem sobre o território, muitos dos quais relacionados à exploração dos recursos naturais, produzem relações que em grande parte das vezes acabam sendo conflituosas.

Outro ponto relevante diz respeito à previsão pela lei de duas categorias distintas de UCs: as de proteção integral e as de uso sustentável. A celebração de duas categorias diferentes foi fruto dos intensos debates que se desenvolveram ao longo de seu processo de criação. A criação das UCs de uso sustentável foi uma das principais tentativas de se superar a visão preservacionista, porém ela continua presente no SNUC na definição das unidades de proteção integral.

A nova Lei encerra um conjunto de instrumentos jurídicos referentes à criação e gestão de áreas protegidas no Brasil. Apesar disso, não foi capaz de integrar sobre um único arcabouço todas as tipologias de áreas protegidas nacionais (MEDEIROS, 2006). Áreas como as Reservas

Legais (RL) e as Áreas de Proteção Permanente (APPs), dentre outras, não foram contempladas pela nova legislação, continuando a sofrer as mesmas dificuldades que há tempos prejudicam sua gestão e eficiência, além de não disporem de mecanismos que as integrem e articulem com as ações previstas para as UCs (ibid.).

4.4. O período entre 2007 e os dias atuais

A administração das áreas protegidas brasileiras esteve sob a responsabilidade do IBAMA por cerca de dezoito anos. Durante esse período, a criação de novas áreas e a gestão das já existentes apresentaram momentos de avanços e de retrocessos. Parte dos problemas foi gerado pela escassez de recursos que eram destinados às UCs por esse órgão. Esse fato se dava como consequência do acúmulo de competências por parte do IBAMA. Por concentrar várias atribuições referentes à Política Nacional de Meio Ambiente, os recursos financeiros dos quais dispunha acabavam sendo divididos por diferentes setores, ficando as UCs desprovidas de investimentos necessários ao seu pleno desenvolvimento (FERREIRA, 2012).

Porém, apesar de todas essas dificuldades, o IBAMA conseguiu efetuar a gestão ambiental no país de maneira integrada. Essa característica foi fruto da escolha feita pelo governo na década de 1980, e que “de certa forma trouxe necessária inovação na política nacional de meio ambiente” (ibid., p. 141). Logo, essa instituição “chegou a ser quase uma política ambiental de Estado, diferente de uma política de governo, que era mais transitória” (ibid., p.141). Dessa forma, o IBAMA se relacionava com diferentes aspectos da relação sociedade-natureza. De forma específica, o órgão não apenas olhava as unidades de conservação, mas também o que ocorria em seu entorno; assim, seus técnicos possuíam um contato mais direto com as atividades relacionadas ao parque e com a realidade no qual estavam inseridos.

A partir de 2007, a função de gerir as UCs federais brasileiras passou a ser desempenhada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (ROCHA, DRUMMOND e GANEM, 2010).

A criação desse órgão se deu no contexto do novo desenvolvimentismo estabelecido pelo governo Lula (GONÇALVES, 2012; LOUREIRO, SAISSE e CUNHA, 2013).

Entre as principais atribuições do novo órgão estava a execução de ações da política nacional de unidades de conservação, referentes à proposição, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das mesmas (BRASIL, 2007). Sua criação também buscou consolidar uma política de gestão mais eficiente das áreas protegidas federais do país e a conservação da biodiversidade existente nesses espaços.

De acordo com Ferreira (2012), o novo órgão apresentou algumas vantagens em relação ao seu antecessor. Entre elas, a melhor alocação dos recursos para criação e gestão das UCs e a menor compartimentação do modelo de gesto do ICMBio em relação ao modelo IBAMA.

Em contrapartida, o modelo do ICMBio teria se mostrado mais concentrador que o modelo do IBAMA. Esse fato seria percebido ao se analisar a estrutura organizacional dos dois órgãos. Enquanto o IBAMA possuía uma superintendência em cada estado, além de gerências executivas, escritórios e postos avançados nos municípios, o ICMBio possuía apenas onze Coordenações Regionais, apresentando baixo grau de descentralização (FERREIRA, 2012). Essa falta de capilaridade poderia, em certa medida, também ter reduzido a capacidade de diálogo do órgão gestor com a população em geral, em particular a que vive próxima às áreas protegidas.

Outro ponto negativo diz respeito a maior especialização do ICMBio em relação ao IBAMA. Assim, é possível afirmar que “a especialização exige alguns esforços e traz alguns riscos que precisam ser analisados conjuntamente com os benefícios, tais como a necessidade de criação de arranjos organizacionais específicos” (ibid., p. 139).

Como reflexo da especialização viria a perda de flexibilidade, “que é uma consequência natural da especialização de um organismo, consistindo na redução da sua capacidade para atuação em diferentes ambientes e situações” (ibid., p. 140). Ainda assim, é possível indicar que a concentração dos esforços e competências para a gestão das UCs em um país com a complexidade territorial e ambiental do Brasil, se bem organizada, pode produzir grandes benefícios.

Logo, podemos afirmar, juntamente com Ferreira e Pereira (2012), que a criação do ICMBio levou a uma maior priorização e a uma melhor organização das ações de gestão das UCs federais do país. Por um lado, o IBAMA se relacionava com as comunidades em uma série de aspectos; sendo obrigado a “sair do parque” em diferentes contextos. Por outro lado, o ICMBio tem sua atuação restrita às fronteiras das áreas protegidas, tendo um escopo de diálogo mais restrito.

Logo, faz-se necessária a revisão constante dos mecanismos existentes de proteção da natureza, além da criação de novos instrumentos, como forma de garantir que a proteção ambiental não se dê a partir da exclusão de grupos socialmente mais vulneráveis. Da mesma forma, o desenvolvimento desse processo não deve produzir como consequência a privação de certos grupos do acesso e uso a recursos naturais que são fundamentais para sua continuidade, enquanto cria condições favoráveis para que outros grupos se beneficiem dos mesmos recursos.

5. Considerações finais

Existem diferentes estudos que indicam uma conflitividade crônica em torno da instalação de áreas protegidas no Brasil. Estes conflitos, particularmente aqueles de base territorial ou distributiva, não deveriam ser vistos como algo negativo em si, mas como a explicitação de problemas e limitações no modelo de criação de unidades de conservação adotado no país.

No que se refere à administração das UCs, estas vivenciaram modelos de gerenciamento variados com o passar do tempo. Estes foram sendo implantados pelos diferentes órgãos que estiveram à frente da gestão dessas áreas ao longo de sua história. Suas ações e prioridades foram influenciadas tanto pelo cenário econômico, político e cultural experimentados internamente, quanto pelo contexto vivido internacionalmente.

Apesar dessas constantes alterações, as áreas protegidas, de forma mais geral, foram sendo criadas tendo por base uma lógica preservacionista, que se inspira na necessidade de separação sociedade - ambiente. No período 1989 - 2006, houve uma tentativa de rompimento com esse modelo, com a criação do IBAMA e a definição das unidades de uso sustentável, que eram orientados por uma política mais integradora entre sociedade e meio ambiente. Entretanto, o movimento nessa direção foi parcialmente freado com a criação do ICMBio, e uma perspectiva exclusiva de gestão de áreas protegidas.

A constante mudança nos órgãos responsáveis pela gestão das UCs brasileiras acabou criando dificuldades, especialmente no tocante à elaboração de um planejamento de longo prazo para as mesmas. Essa situação teve reflexos diretos sobre sua efetividade enquanto áreas de proteção da natureza, produzindo situações em que seus objetivos não conseguiram ser alcançados.

Esse contexto gerou problemas relevantes para essas áreas, tais como os ligados à regularização fundiária e à falta de integração entre estas e as comunidades inseridas no interior e no entorno das mesmas. Tais limitações apenas aprofundaram a ocorrência de conflitos socioambientais.

Logo, o grande desafio que se coloca para o futuro é a possibilidade de manutenção de políticas que possam superar essa visão dicotômica. A possibilidade das unidades de uso sustentável precisa avançar de forma mais contundente e efetiva. Além disso, os órgãos gestores devem buscar, cada vez mais, uma gestão eficiente e integrativa dos espaços de proteção da natureza, para assim garantir não só sua função de protetores de ecossistemas, mas também de instrumentos de transformação social.

Referências

- ARAÚJO, M. A. R. **Unidades de conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial**. 1º ed. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007, 272 p.
- ARRUDA, D. B.; CUNHA, B. P.; RÊGO, K. M. C. CONFLITOS ENTRE ReBio GUARIBAS E COMUNIDADES LOCAIS: (in)justiça ambiental e ecologia política. **REDESG**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 280-304, jul./dez. 2013. Disponível em: <www.ufsm.br/redesg>. Acesso em: 27 de setembro de 2015.
- BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. 1º ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 176 p.
- BRASIL**. Decreto nº 23.793. Aprova o Código Florestal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.

_____. Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 de setembro de 1965. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l14771.htm. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.

_____. Decreto-Lei nº 289 de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0289.htm. Acesso em: 11 de fevereiro de 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado Federal, 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 20 de fevereiro de 2015.

_____. Lei 11.516, de 18 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de agosto de 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação**: intenções e resultados. 2ª ed. – São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003, 230 p.

CANÇADO, F. A. **DE “ENCURRALADOS PELOS PARQUES” A “VAZANTEIROS EM MOVIMENTO”**: As reivindicações territoriais das comunidades vazanteiras de Pau Preto, Pau de Léguas e Quilombo da Lapinha no campo ambiental. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

CAMPOS, R. F.; FÉLIX, L. A. G.; e VASCONCELOS, F. C. W. Política ambiental brasileira: histórico legal da criação de áreas protegidas. **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, número especial EGAL, p. 1-16, II semestre de 2011. Disponível em: www.revista.una.ac.cr/index.php/geografia/article/view/2541. Acesso em: 09 de janeiro de 2015.

CASTRO JUNIOR, E.; COUTINHO, B. H.; FREITAS, L. E. Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. In: GUERRA, A. J. T.; COELHO, M. C. N. (Org.) **Unidades de conservação**: abordagens e características geográficas. 1º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, 296 p.

CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e Questão Ambiental. In CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. (org.). **A questão Ambiental**: Diferentes abordagens. 6º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010, 250 p.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 3ª ed. – São Paulo: Hucitec, 2001, 161 p.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. A.; NINIS, A. B. **O estado das áreas protegidas no Brasil – 2005**. Brasília: Observatório de Unidades de Conservação, CDS/UnB, 2006. Disponível em: http://www.academia.edu/3307044/O_Estados_das_Areas_Protegidas_do_Brasil_-_2005. Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

FERREIRA, H. S. **Trajatória da Gestão de Unidades de Conservação Federais no Brasil e os modelos institucionais de gestão**: a mudança IBAMA – ICMBio e seus impactos na Amazônia Ocidental. 2012. Dissertação (Mestrado em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia) – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA, Manaus, 2012.

FERREIRA, H. S.; PEREIRA, H. S. Gestão Ambiental Pública no Brasil: Políticas, Instituições e Modelos de Gestão das Unidades de Conservação Federais. **Revista de Estudos Amazônicos –Somanlu**, Manaus, ano 12, n. 1, p. 129-152, jan./jul. 2012. Disponível em: www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/somanlu. Acesso em: 02 de março de 2015.

FERREIRA, L. E. C. **que os parques possam ser a nossa casa – a luta pela recategorização da Estação Ecológica da Juréia-Itatins**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FIGUEIREDO, L. V. R. **PERCEPÇÃO AMBIENTAL EM UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2011.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012. Disponível em: www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/03.pdf. Acesso em: 03 de janeiro de 2015.

HERCULANO, S. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. In: **I Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS**. Indaiatuba, nov. 2002. Disponível em: www.anppas.org.br. Acesso em: 06 de fevereiro de 2014.

LOUREIRO, C. F. B.; SAISSE, M. V.; CUNHA, C. C. Histórico da educação ambiental no âmbito federal da gestão ambiental pública: um panorama da divisão IBAMA à sua reconstrução no ICMBio. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, p. 57-73, jul./dez. 2013. Disponível em: ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/made/article/view/30204. Acesso em: 05 de janeiro de 2015.

- MEDEIROS, R. Evolução das categorias e tipologias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 41-64, Jan./Jun. 2006. Disponível em: <www.scielo.org/php/index?lang=en>. Acesso em: 02 de julho de 2014.
- MONTEIRO, F. T. **OS (AS) APANHADORES (AS) DE FLORES E O PARQUE NACIONAL DAS SEMPRE-VIVAS (MG):** travessias e contradições ambientais. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- MORALES, S. P. D. **CONFLITOS AMBIENTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:** Uma abordagem sobre as relações de poder na institucionalização do Parque Nacional Serra do Itabaiana/SE-Brasil. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Núcleo de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. Geograficidade do Social: uma contribuição para o debate metodológico para os estudos de conflitos e movimentos sociais na América Latina. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, Três Lagoas, n. 3, v. 1, p. 5-26, maio de 2006. Disponível em: <seer.ufms.br/index.php/RevAGB/article/view/1344/859>. Acesso em: 28 de maio de 2015.
- ROCHA, L. G. M.; DRUMMOND, J. A.; GAMEM, R. S. Parques Nacionais Brasileiros: problemas fundiários e alternativas para sua resolução. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200013>. Acesso em: 09 de janeiro de 2015.
- SCHENINI, P. C.; COSTA, A. M.; CASARIN, V. W. Unidades de conservação: aspectos históricos e sua evolução. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, UFSC, **Anais...** Florianópolis, 10 a 14 de out. 2004. Disponível em: <www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/PedroCarlosS.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.
- SILVA, A. L. F. **Onde os direitos ambientais sobrepõem os direitos humanos na Mata Atlântica brasileira:** Estudo a respeito da diversidade cultural em comunidades tradicionais sobrepostas por Unidades de Conservação no Vale do Ribeira, SP. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- VALLEJO, L. R. Unidades de Conservação: uma discussão à luz dos conceitos de território e de políticas públicas. **GEographia**, Rio de Janeiro, UFF, ano 4, n. 8, 2002, p. 77-106. Disponível em: <arquivos.proderj.rj.gov.br/inea_imagens/downloads/pesquisa/PE_ilha_Grande/Vallejo_2003.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2014.
- ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. **Conflitos Ambientais.** Texto analítico, 2010. Disponível em: <conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/ZHOURI_LASCHEFSKI_-_Conflitos_Ambientais.pdf>. Acesso em: 25 de novembro de 2015