



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GABRIEL CREÃO DE OLIVEIRA

POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA:
GOVERNOS ESTADUAIS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

BELÉM
2024

GABRIEL CREÃO DE OLIVEIRA

**POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA:
GOVERNOS ESTADUAIS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Dissertação de Mestrado submetida à Banca de Defesa em cumprimento aos requisitos obrigatórios do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA), para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Eugênia Rosa Cabral.

Coorientador: Prof. Dr. Maycon Yuri Nascimento Costa.

BELÉM
2024

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

O48p Oliveira, Gabriel Creão de.
Política ambiental na Amazônia : Governos estaduais e unidades de conservação / Gabriel Creão de Oliveira. — 2024.
71 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Eugênia Rosa Cabral
Coorientador(a): Prof. Dr. Maycon Yuri Nascimento
Costa

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2024.

1. Política ambiental. 2. Governos estaduais. 3. Unidades de
Conservação. 4. Partidos. 5. Amazônia. I. Título.

CDD 320

GABRIEL CREÃO DE OLIVEIRA

**POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA:
GOVERNOS ESTADUAIS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Dissertação de Mestrado submetida à Banca de Defesa em cumprimento aos requisitos obrigatórios do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Pará (UFPA), para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Apresentado em: ____/____/____

Conceito: _____

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Eugênia Rosa Cabral
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP/IFCH/UFPA)

Coorientador: Prof. Dr. Maycon Yuri Nascimento Costa
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP/IFCH/UFPA)

Examinadora Interna: Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP/IFCH/UFPA)

Examinadora Externa: Profa. Dra. Nírvia Ravena
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
(PPGDSTU/NAEA/UFPA)

À minha família.

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta pesquisa só foi possível graças ao apoio de muitas pessoas e instituições.

À minha família, meu porto seguro. Em especial à minha mãe, que sempre embarcou comigo em meus sonhos mais ousados.

À Profa. Dra. Eugênia Rosa Cabral, orientadora deste trabalho e de minha trajetória no mestrado, que me oportunizou conhecer o campo da Ciência Política, local onde me encontrei, que muito me faz feliz, que me aproximou dos objetos da pesquisa e que me abriu portas trazendo ganhos intelectuais e profissionais. Sou grato à sua compreensão, paciência, estímulos e incentivos. Devo à ela todos os pontos positivos deste trabalho e as oportunidades que tive no mestrado e decorrentes dele. Agradeço também à coordenação do Prof. Dr. Maycon Costa, que, com seu olhar atento e engajamento, trouxe robustez e refinamento ao trabalho.

Aos amigos e integrantes do grupo de pesquisa *Políticas Públicas na Amazônia (POAM)*, sempre engajados em profundas discussões teóricas e metodológicas, dentro das quais surgiu o embrião desta pesquisa e que sempre deram apoio das mais variadas naturezas à confecção do trabalho e à vida acadêmica. Estendo este agradecimento aos amigos do mestrado da UFPA, que também contribuíram muito para a vida na universidade. E aos meus amigos íntimos, que são a família que escolhemos, que trazem conforto e leveza para a vida.

Ao *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq - Chamada N° 07/2022 de Apoio à Pesquisa Científica, Tecnológica e de Inovação: Bolsas de Mestrado e Doutorado - Ciclo 2022)* pela concessão da Bolsa de Mestrado.

Ao *Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD-Amazônia)* da *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)*, que possibilitou a minha participação em missões de estudo na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ainda, aos professores e colegas da UFMG que acompanharam esta trajetória, sempre dispostos a dialogar com temas próximos, que trouxeram contribuições para o trabalho e para meu amadurecimento intelectual.

“Se vi mais longe, foi por estar sobre os ombros de gigantes”, Isaac Newton.

Que nunca percamos a capacidade de nos encantar pelo mundo e de buscar melhorá-lo.

RESUMO

A política ambiental é pauta central nas disputas políticas nacionais e regionais, notadamente na Amazônia. Na dimensão da relação federativa entre entes, a literatura aponta desafios de coordenação e indução de políticas pelo governo federal às instâncias estaduais e pelas distintas burocracias de mesmo nível hierárquico. Na dimensão político-partidária, os diferentes partidos que ocupam os governos possuem preferências distintas sobre a matéria ambiental (Barros, 2015). O eixo estruturante da política ambiental é a demarcação de áreas protegidas, territórios com tratamento legal específico, sendo a criação de Unidade de Conservação (UC) um ato do Chefe do Executivo e resultado de um processo deliberativo que envolve diversas arenas decisórias, com múltiplas agendas e disputas de atores da sociedade civil, e que serve de elemento empírico para observação dos fenômenos em jogo. Este estudo objetiva analisar os fatores políticos relacionados à distribuição de Unidades de Conservação estaduais criadas nos estados da Amazônia de 1990 até 2024. Quanto à metodologia, o estudo faz uso de desenho metodológico qualitativo, de natureza descritiva, observando: (a) se a criação de Unidades de Conservação estaduais estão ou não relacionadas a programas federais e; (b) se ocupantes de cargos do Executivo estadual, de diferentes partidos políticos, possuem preferências sobre a criação de Unidades de Conservação. Para a consecução da pesquisa, foram utilizados dados oficiais fornecidos pelo *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação*, vinculados ao Ministério do Meio Ambiente; dados relativos a governos e partidos políticos extraídos das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Foram elaborados quadros e tabelas descritivas que apontam as variações e as relações entre variáveis. Quanto aos resultados, apesar da literatura apontar que a política subnacional é coordenada por indução do governo federal por meio de programas e convênios, verificou-se que a grande maioria das UC's criadas na região não possui relação com estes programas, demonstrando outros fatores motivadores para as referidas decisões políticas. Observou-se que partidos de centro/centro-direita foram os que mais criaram UC's na região, apesar de não necessariamente serem os que mais ocuparam cargos em cada um desses estados. Identificou-se que há mais preferência pelas UC's do tipo Uso Sustentável, que permite exploração racional dos recursos naturais; que, apesar de os estados da região possuírem um contexto socioeconômico similar, cada um possui um perfil próprio de UC's criadas, demonstrando a trajetória de preferências políticas distintas entre os referidos entes da federação.

Palavras-chave: Política Ambiental. Governos Estaduais. Unidades de Conservação. Partidos. Amazônia.

ABSTRACT

Environmental policy is a central topic in national and regional political disputes, particularly in the Amazon. Regarding the federative relationship between entities, the literature highlights challenges in coordinating and inducing policies by the federal government toward state-level agencies and among different bureaucracies of the same hierarchical level. From a political-party perspective, parties occupying government positions exhibit distinct preferences regarding environmental issues (Barros, 2015). A key pillar of environmental policy is the designation of protected areas - territories with specific legal frameworks - in which the creation of Conservation Units is an act of the Executive Chief and the outcome of a deliberative process. This process involves various decision-making arenas, multiple agendas, and the contestation of actors from civil society, serving as an empirical element for observing the phenomena at scene. This study aims to analyze the political factors associated with the distribution of state-level Conservation Units established in the Amazonian states from 1990 to 2024. Methodologically, it employs a qualitative and descriptive research design, focusing on: (a) whether the creation of state-level conservation units is related to federal programs and (b) whether state executives from different political parties exhibit distinct preferences regarding the establishment of conservation units. About the conservation Units official data were collected from the National Registry of Conservation Units, managed by the Ministry of the Environment, and data about governments and political parties were utilized from the Superior Electoral Court's databases. Descriptive tables and charts were developed to illustrate variations and relationships among variables. The results show that, although the literature suggests subnational policies are coordinated through federal government induction via programs and agreements, the vast majority of conservation units created in the region were not linked to these programs. This finding reveals other motivating factors behind these political decisions. Additionally, it was found that center/center-right parties created most conservation units in the region, even though they were not necessarily the most represented in state governments. The study also identified a stronger preference for Sustainable Use Conservation Units, which allow the rational exploitation of natural resources. Despite the region's states sharing similar socioeconomic contexts, each state has a distinct profile of conservation units, reflecting divergent political preferences among these federative entities.

Keywords: Environmental Policy. State Governments. Conservation Units. Parties. Amazon.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– UC's (US e PI) e TI nos estados da Amazônia legal (incluindo áreas federais)	26
Figura 2	– Áreas desmatadas nos estados da Amazônia Legal, desde 2008	27
Figura 3	– Participação relativa da área das UC's total em relação à área dos estados, da área das UC's de US e das UC's de PI em relação à área total das UC's, segundo os estados	32
Figura 4	– Quantidade de UC's por categoria de manejo por estado	35
Figura 5	– Número de Unidades de Conservação por ano de criação (1992 - 2022)	44
Figura 6	– Quantidade de UC federais por ano e UF em que se encontram	45
Figura 7	– Quantidade de UC's estaduais criadas por ano	46
Figura 8	– Proporção de UC's estaduais vinculadas ao Programa ARPA	47
Figura 9	– Partidos ocupantes de cargos por estado por ano	51
Figura 10	– Ocupação de cargos por governo, agregados por base ideológica, por estado por ano	53
Figura 11	– Quantidade de UC criadas por partido do governante que o criou, com posicionamento de ideologia do partido	54
Figura 12	– Quantidade de UC's criadas por partido por estado	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Tipos de Unidade de Conservação e requisitos	28
Quadro 2	– Proporção da área coberta pelo total das UC's nos estados	31
Quadro 3	– Número de UC's estaduais nos estados da Amazônia, segundo categorias e tipos	34
Quadro 4	– Partidos e orientações ideológicas	52
Quadro 5	– Perfil partidário de governança ambiental	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL E DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	17
2.1 Histórico da política ambiental no Brasil.....	17
2.2 Estruturas da política ambiental e divisão de competências.....	23
3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ESPECIFICIDADES LEGAIS E INTERESSES POLÍTICOS EM DISPUTA E CONTEXTOS LOCAIS.....	25
3.1 Interesses e grupos em disputa.....	25
3.2 Legislação e regramentos para criação de UC's e distribuição no território.....	28
3.3 Governadores e criação de UC's estaduais.....	35
4 FEDERALISMO E POLÍTICA SUBNACIONAL AMBIENTAL: INDUÇÃO, COORDENAÇÃO E DESAFIOS ENVOLVENDO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	40
5 GOVERNOS ESTADUAIS, PARTIDOS E POLÍTICA AMBIENTAL.....	49
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS.....	66

1 INTRODUÇÃO

A política ambiental na Amazônia ocupa um lugar central nos debates nacionais e internacionais dada a sua importância ecológica, econômica e social. Trata-se de uma região, que abriga a maior floresta tropical do mundo e desempenha um papel crucial na regulação climática global e na conservação da biodiversidade. No entanto, também está no epicentro de intensos conflitos violentos e constantes, envolvendo planos e projetos de desenvolvimento econômico que implicam em intensa exploração de recursos naturais e, contraditoriamente, em necessidade de proteção ambiental; grande diversidade social, cultural e de formas de uso e de controle de recursos da natureza nos territórios. Essas disputas de interesses locais, nacionais e globais são complexas, envolvendo diversos atores – governos, organizações não governamentais, comunidades tradicionais, empresas e organismos internacionais – que visam influenciar as políticas públicas.

Dados do Ministério do Meio Ambiente demonstram que, em 2023, a despeito da retomada das medidas de controle de desmatamento, registrou-se 500 km² de área degradada, apesar de ter apresentado uma queda em comparação ao ano anterior (Brasil, 2023), o que demonstra um esforço do governo federal em combater a degradação das florestas.

Estudos indicam que entre os dilemas e desafios de gestão do território e direcionamento da política pública, existem aqueles relacionados à coordenação da política ambiental pelo governo federal sobre os entes subnacionais, que envolvem a natureza da estrutura federativa brasileira (Abrucio, 2005; Arretche, 2002) e que por vezes se tensionam com interesses locais (Fearnside, 2003; 2022). A Constituição Federal de 1988 concedeu autonomia aos entes subnacionais sobre diversas áreas da política, entretanto, devido à ausência de harmonia na atuação desses entes e à desigualdade de forças e recursos – que geram a necessidade de indução de políticas locais pelo governo federal – verificou-se um movimento de re-centralização desde a primeira década dos anos 2000 (Abrucio, 2005; Arretche, 2002). Em virtude disso, o governo federal volta a assumir protagonismo nas pautas sociais e ambiental nos anos seguintes, no entanto, há muitas camadas de desafios na coordenação na política do meio ambiente sobre os entes subnacionais (Neves, 2012) – desafios estes que ocorrem em níveis horizontais e verticais de governo e que precisam ser observados durante o processo de indução de comportamento entre os entes e de elaboração e implementação das políticas públicas.

Outras tensões e desafios são identificadas, no que toca à política ambiental, relacionados ao modo como cada grupo político-social que ocupa o poder ou que está envolvido nas disputas pelos recursos enxerga o meio ambiente. Há quem defenda a conservação total do meio ambiente e, por outro lado, quem defenda a exploração total e irrestrita dos recursos, e ainda quem busque desenvolver um uso sustentável dos recursos do território congregando interesses econômicos e sociais com a natureza. Esses diversos interesses em conflito encontram respaldo e correspondência nas diferentes posições ideológicas dos partidos políticos e suas organizações, ressaltando-se que cada partido possui um programa político e uma visão de mundo sobre a pauta ambiental, em suas plataformas e estruturas de gestão (Barros, 2015).

A elaboração e a implementação das políticas públicas ambientais muitas vezes encontram entraves nessas organizações e instituições, considerando também que os grupos que as ocupam possuem distintas visões de mundo. Dessa forma, as políticas públicas podem sofrer discontinuidades ou incoerências no decorrer do tempo, uma vez que os atores que ocupam o cargo de governador no decorrer do tempo são de diferentes partidos e, logo, com visões ideológicas sobre a pauta também distintas. Dessa forma as ações políticas desses governantes, no decorrer do tempo, podem gerar tensões, desafios e dificuldades de coordenação que envolvam a dimensão partidária-ideológica da política ambiental.

Nesse contexto, as Unidades de Conservação (UC's) ganham destaque como instrumentos fundamentais para a gestão da política ambiental, sendo seu uso inclusive elemento de disputa pelos atores. O Sistema Nacional das Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/2000), criado nos anos 2000, define as regras para a criação e proteção de terras com tratamento legal específico (Unidades de Conservação) de diversos tipos e categorias, com diversas formas de destinações de uso e exploração, havendo aquelas que permitem exploração racional dos recursos e aquelas que impedem qualquer tipo de intervenção humana. Trata-se de um instrumento largamente utilizado pelos governos municipal, estadual e federal para estruturação da política ambiental, na promoção da preservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos. (Afonso, 2006; Almeida, 2014).

Existe, no Brasil, até dezembro de 2024, um total de 2.954 Unidades de Conservação ativas e geridas pelo sistema (Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/MMA, 2024). Devido à variedade de formas de uso e destinação de áreas, a criação de diferentes tipos de Unidades de Conservação é objeto de disputa pelos atores políticos locais e suas redes, que visam atribuir distintos tratamentos legais sobre os territórios e diferentes destinações de seus

recursos. Diante disso, este estudo visou responder à seguinte pergunta: que fatores políticos podem estar relacionados à distribuição de Unidades de Conservação estaduais criadas nos estados da Amazônia Legal, no período de 1990 a 2024?

Há vasta literatura que trata da política ambiental nacional, nas últimas décadas, analisando todo o histórico de estruturação e desenvolvimento dessa pauta no Brasil (Moura, 2016). Mais recentemente, o foco de investigação passou a ser a atuação dos governos subnacionais, como agenda emergente (Maia; Martins, 2021), de forma que este trabalho visou preencher esta lacuna, analisando especificamente a política estadual dos estados de uma região. Buscou-se realizar análise sistemática dos padrões de criação de UC's, expondo tendências agregadas e revelando interesses relacionados a esse processo. Desta forma, considerando que diversos trabalhos neste campo são estudos de caso sobre uma Unidade de Conservação ou uma Unidade Federativa específicas (Villaroel, 2012; Costa, 2016), o presente estudo visou realizar este estudo sistemático sobre a distribuição de Unidades de Conservação, segundo a tipologia, nos diversos estados da Amazônia Legal brasileira.

Portanto, a relevância da pesquisa deu-se por tratar de questão complexa, sensível e atual da agenda ambiental, que possui significância e impacto social e político para muitas comunidades e populações: a criação de Unidades de Conservação. Justifica-se academicamente por avançar nas investigações envolvendo nível de governo, que é objeto emergente dentro da Ciência Política (entes subnacionais, no caso, governos estaduais), relacionando com discussões tradicionais do campo, como as relações federativas e as políticas públicas, acrescentando observações sobre os padrões de preferências partidárias.

O objetivo da pesquisa foi analisar fatores políticos relacionados à distribuição de Unidades de Conservação estaduais criadas nos estados da Amazônia Legal Brasileira, de 1990 até 2024. Como objetivos específicos: a) verificar a ocorrência de indução e coordenação de políticas ambientais pelo governo federal aos estados, envolvendo Unidades de Conservação estaduais e; (b) identificar possíveis tendências de criação de Unidades de Conservação estaduais relacionadas a ocupantes de cargos políticos vinculados a distintos partidos políticos.

Vale registrar que o objeto da pesquisa é a política ambiental estadual, investigando-se a dimensão do federalismo e políticas públicas e ainda da análise partidária sobre a pauta ambiental, sendo as Unidades de Conservação estaduais apenas o elemento empírico de observação.

Quanto à metodologia de pesquisa, trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva ampla, qualitativa, mediante realização de descrição da distribuição das UC's estaduais criadas nos estados da Amazônia Legal, de 1990 a 2024, expondo padrões e tendências. Para a consecução da pesquisa, utilizou-se de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), que é a plataforma oficial de monitoramento dessas áreas, que foram tratados para atender os objetivos específicos da pesquisa.

Para analisar a possível indução de comportamento de atores políticos locais e observar a adesão ou não dos governadores à política nacional, foram observadas, em especial, variáveis como data de criação e vinculação a programas federais de proteção ambiental e contextos dos períodos.

Os dados extraídos das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral, relativos aos mandatos de governadores e aos partidos políticos aos quais estavam vinculados, foram sistematizados e, posteriormente, cruzados com os dados referentes às Unidades de Conservação, procedimentos estes que deram base à análise de tendências de criação e preferências por tipos.

Também foram analisados e cotejados dados secundários contidos em estudos de caso, presentes em diversos trabalhos, que expuseram contextos específicos, para compreender as circunstâncias e disputas políticas locais envolvendo criação de UC's, que revelaram interesses, outrora ocultos, que motivaram atos políticos. Notou-se, como caso exemplificativo, o do ex-governador Eduardo Braga, do Amazonas, que não visou diretamente exploração de recursos ou proteção ambiental com a criação de UC's, mas sim ganho capital eleitoral, ou apoio popular para ser convertido em votos nas eleições seguintes. Para tal análise, foram elaborados diversos mapas, figuras e quadros expositivos que demonstram os padrões de criação por região, estado, ano, partidos e outras variáveis.

Como hipóteses elaboradas com observação à literatura, tínhamos que: (a) haveria maior criação de UC's estaduais vinculadas a programas federais de incentivo ambiental. A literatura cotejada expunha haver indução de comportamento pelo governo central aos governos estaduais, indicando possível centralidade do governo federal na pauta. Os resultados do estudo demonstraram assertivas opostas, que serão detalhadas adiante.

Ainda como hipótese: (b) entendia-se que haveria relação entre o tipo de UC instaurada pelo estado e a ideologia política do partido do governante. Tal hipótese fundamenta-se na literatura que indica que cada partido político possui um programa para o meio ambiente (Barros, 2015) e, logo, que seus representantes em cargos eletivos

reproduziriam tais projetos. Daí decorreria a relação entre espectro ideológico dos partidos aos quais os governos estão vinculados e suas preferências por tipos específicos de Unidades de Conservação. Os dados da pesquisa demonstraram que tal assertiva se apresenta em boa parte dos casos, entretanto, durante as análises, notou-se haver diversas outras variáveis que expõem dimensões existentes mais complexas, uma vez que os interesses dos governantes locais são múltiplos, havendo diversas forças e dinâmicas em jogo, que não apenas a relação do político com seu partido, conforme se detalha adiante.

A estrutura da dissertação está dividida da seguinte forma: o capítulo 1, este, é introdutório ao tema e à pesquisa, onde se expôs os objetivos, a justificativa, o desenho da pesquisa, as hipóteses e afins. O capítulo 2 apresenta uma síntese do desenvolvimento da política ambiental no Brasil, seus marcos legais e institucionais, recortando e clarificando o contexto em que a política de proteção de áreas demarcadas foi elaborado, indicando principais estruturas de gestão e fiscalização da política ambiental e suas divisões de competência, especialmente nas atribuições referentes às Unidades de Conservação.

No capítulo 3, são detalhadas as ferramentas legais das Unidades de Conservação, suas funcionalidades, as tipologias e limitações de cada categoria de UC, relevantes para compreender os interesses em disputa, os conflitos entre populações imersas nesses territórios, e os benefícios e riscos envolvidos em cada decisão política dos governadores, e a forma como as UC's estaduais foram criadas até a atualidade, bem como estão distribuídas entre os estados da Amazônia.

No capítulo 4, são abordadas as dinâmicas envolvendo o sistema federativo e as políticas subnacionais, dentro das quais os governadores estaduais se encontram, com os desafios envolvendo a indução e coordenação dos atores e ainda as lacunas na literatura que rondam estes objetos. Também são expostos como programas federais de coordenação de políticas são, e foram, operacionalizados em matéria ambiental, em especial, o programa Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), que nos permite observar a ocorrência do fenômeno de indução de comportamento dos entes.

No capítulo 5, são analisados os elementos relativos aos governos estaduais, partidos políticos e política ambiental, realizando-se um enquadramento ideológico, observando tendências e padrões de atuação dos diferentes governantes de mesmo partido entre os estados, bem como preferências e coerências (ou não) com os programas e ideologias partidárias. Por fim, as conclusões com um resumo das principais contribuições do trabalho e considerações finais.

2 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL E DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Esse capítulo traz o desenvolvimento da política ambiental no Brasil, expondo sinteticamente o seu histórico e marcos legais para demonstrar o contexto em que a política de proteção de áreas demarcadas se desenvolveu até o atual *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Também se expõem as principais estruturas institucionais de gestão e fiscalização da política ambiental, especialmente nas atribuições referentes às Unidades de Conservação.

Não se visou realizar exaustivo constructo histórico de toda a legislação ambiental e conjunto de normas, resoluções e decretos desde o período colonial, em todas as dimensões sobre o meio ambiente, território, fauna, flora, águas, exploração de recursos e afins, mas sim um recorte temporal recente, focado no avanço e desenvolvimento das leis e estruturas políticas que tocam na proteção de áreas territoriais com tratamento legal específico e/ou correlatos de áreas demarcadas e/ou uso de recursos naturais, principalmente no histórico do sistema político dos anos 1930 em diante. O objetivo é fornecer o contexto político e institucional do arcabouço legal atual e permitir uma compreensão completa do uso das UC's como ferramentas de disputa por atores, sem se distanciar do eixo central da pesquisa.

Por fim, é detalhado o aparato legal das Unidades de Conservação, os procedimentos e as etapas para criação e especificamente seus diferentes tipos, categorias e requisitos técnicos, considerando que detalhes desse regramento são relevantes para compreender os interesses em disputa, os benefícios envolvidos em cada escolha e as decisões políticas dos governadores. Vale ressaltar que antes do período recortado como objeto desta pesquisa, qual seja, 1990 a 2024, já existiam Unidades de Conservação ou outras formas de áreas protegidas/demarcadas, ainda que sob outra forma legal. Realizou-se um breve destaque para os antecedentes históricos, mas focando na criação de UC's recentes como novo marco da política ambiental.

2.1 Histórico da política ambiental no Brasil

Do período da Primeira República, ao início da década de 1930, não existiam leis sistematizadas e específicas para o meio ambiente, mas apenas resquícios das normativas herdadas do Brasil Império (Borges, 2009) e políticas setoriais que versavam tangencialmente

a questão ambiental, tendo como foco a exploração dos recursos naturais, até o surgimento do Código Florestal de 1934 (Moura, 2016).

Entre os eixos, além de estabelecer regras sobre a preservação de matas e uso de recursos naturais, aquele código versava sobre proteção das vegetações que margeiam rios e córregos para evitar erosão do solo e manter a qualidade da água, determinação de Reserva Legal, ou seja, áreas de vegetação nativa intocadas dentro das propriedades rurais, criação de áreas protegidas, essenciais para a manutenção dos recursos hídricos e da biodiversidade, e com proibição de desmatamento, além de mecanismos para a fiscalização e controle das atividades relacionadas ao uso da terra e dos recursos florestais, com a criação de órgãos responsáveis pela supervisão e execução das leis ambientais.

O Código de Águas, Decreto n. 24.643, também de 1934, estabeleceu regras para a concessão de direitos de uso das águas, criou mecanismos para o controle e a fiscalização, regulamentou a construção de obras que envolvessem o uso das águas, provendo especial atenção ao aproveitamento hídrico para hidrelétricas (possibilitando interação entre a esfera pública e a privada no acesso e no uso da água). Em virtude do contexto político da época, em que se vivia no Estado Novo, a pretensão com essa legislação era a nacionalização dos recursos e ampliação do domínio público e do domínio federal sobre estes, demonstrando a posição centralizadora do governo à época (De Souza, 2006), além de definir as responsabilidades e as competências dos diferentes níveis de governo na gestão dos recursos hídricos, entre federal, estadual e municipal, com gestão do Ministério das Minas e Energia.

Em 1967, houve a criação do primeiro Parque Nacional no Brasil, chamado PN do Itatiaia, que contempla municípios do estado do Rio de Janeiro e Minas Gerais, e também houve a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), responsável pela administração, fiscalização e por fazer cumprir o Código Florestal, sendo órgão vinculado ao Ministério da Agricultura (Moura, 2016), uma vez que não havia Ministério do Meio Ambiente até então.

Nos anos seguintes, foram instaurados diversos Parques Nacionais, além da promulgação da Lei de Proteção à Fauna (Lei n. 5.197/1967), que versava sobre os animais silvestres, proibindo a caça e a captura, e sobre a criação de outros tipos de áreas protegidas e Unidades de Conservação para a preservação dos habitats naturais da fauna silvestre.

Em 1965, no período militar, sob a promulgação da Lei n. 4.771/1965, foi elaborado o segundo Código Florestal, em substituição ao anterior de 1934, com incentivo ao desenvolvimento agrícola e à ocupação territorial, que trouxe regras mais rígidas diante da

expansão desordenada das atividades agropecuárias. Apresentou as Reservas Legais (RL), obrigando proprietários rurais a preservar uma porcentagem da vegetação nativa em suas propriedades (com preservação de 80% na Amazônia, 35% no Cerrado, por exemplo), a expansão da proteção de APPs e o combate ao desmatamento ilegal.

Muito se atribui a formulação dessas políticas à pressão de organismos internacionais e multilaterais, tais quais o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas e de Organizações Não Governamentais, e em função de crises internacionais relacionadas a meio ambiente ocorridos a partir da segunda metade do século XX (Martinho, 2010). A crise ambiental da década de 1960 foi marcada por uma série de catástrofes ambientais em grandes cidades do Norte global que pautaram a preocupação ambiental dessas elites, como a poluição atmosférica em Nova York e Los Angeles, o vazamento de milhares de barris de óleo/petróleo em Santa Bárbara, o incêndio do rio Cuyahoga, em Ohio, e a transformação de grandes rios americanos em esgoto (Michigan in the World, *s.d.*), e pela publicação de livros que alertaram sobre o impacto das atividades humanas no meio ambiente.

Já nos anos 1980, houve o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e estabeleceu os princípios, as diretrizes, os instrumentos e as atribuições para os diversos entes da federação que atuam na política ambiental nacional.

Nessa década, as normas e leis promulgadas estavam relacionadas à organização institucional, ao controle da poluição e da degradação ambiental e ao fortalecimento dos mecanismos de participação social na área ambiental (Ganem, 2013). Visando estruturar sistematicamente a política ambiental nacional, o Programa Nossa Natureza, de 1989, unificou órgãos setoriais de meio ambiente – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), Superintendência da Borracha (Sudhevea), IBDF (desenvolvimento florestal) e a Sema – em torno de um único órgão federal: o Ibama – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, pela Lei n. 7.735/89 (Moura, 2016).

A partir da CF/88, ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos, secretarias e conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios (Martinho, 2010).

Ainda em 1989, é criado o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, pela Lei n. 7.797/89, “que atualmente é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente com a missão de

contribuir, como agente financiador, por meio da participação social, para a implementação da PNMA, sendo a seleção de projetos para o fundo, por meio de editais, feita por um conselho deliberativo composto por representantes do governo e da sociedade civil” (Moura, 2016, p. 17).

Já nos anos 90, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR), visando organizar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreria em 1992, no Rio de Janeiro, gerando a criação da Comissão Interministerial de Meio Ambiente que elaborou relatório sobre o posicionamento brasileiro para temática ambiental. Na ocasião da conferência, foram assinados importantes acordos ambientais que refletem sua influência até a atualidade, entre eles: as Convenções do Clima e da Biodiversidade, Agenda 21, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e Declaração de Princípios para as Florestas (Moura, 2016).

Entre os anos 1989 até 1994, houve a efetivação da primeira fase do Programa Nacional do Meio Ambiente, que visava fortalecer a estrutura institucional e a capacidade de gestão ambiental no Brasil. Se voltou ao desenvolvimento institucional (criação do Ibama e do MMA, em 1992), a gestão de UC's federais, a proteção de ecossistemas e os Projetos de Execução Descentralizada a serem executados pelos municípios que possuíam projetos ambientais e, indiretamente, por meio de programas de transferência de recursos, a estruturação de órgãos ambientais nos estados e capacitação de pessoal, além de criação de Unidades de Conservação. Suas fases seguintes viriam a ser implementadas na década seguinte, com foco na integração de organizações.

A fase II do Programa, de 1995 a 2000, visava ampliar e consolidar as ações iniciadas na Fase I, com foco na descentralização da gestão ambiental e no desenvolvimento dos estados, que apontava à gestão integrada (entre os entes) de recursos em áreas consideradas prioritárias pelos estados participantes e o desenvolvimento institucional destes no licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro, tendo como objetivo também a descentralização. Já a fase III, de 2001 a 2006, mas que teve ações até anos mais tarde, visava dar ênfase na sustentabilidade e na integração de políticas públicas, com Implementação de projetos de desenvolvimento sustentável em regiões críticas, como a Amazônia e o Semiárido, fortalecimento da participação da sociedade civil na gestão ambiental e o apoio à implementação da Agenda 21 local.

Considerando a similaridade das nomenclaturas, cabe ressaltar certas diferenças. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Programa Nacional do Meio Ambiente

(PNMA) são dois instrumentos relevantes na gestão da política ambiental no Brasil, mas distintos. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) é o marco legal que define as diretrizes e estruturas da política ambiental no Brasil e possui caráter permanente. Já o Programa Nacional do Meio Ambiente foi um programa específico criado em 1989 e implementado nas décadas seguintes, com apoio do Banco Mundial, para fortalecer a gestão ambiental no Brasil, com caráter temporário e constituído de conjunto de ações específicas e coordenadas.

Retomando a ordem cronológica dos anos 90, em 1998, houve a promulgação da Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98), que versava sobre a tipificação de condutas que passam a ser consideradas crimes ambientais, tais como maus-tratos a animais, poluição, desmatamento em áreas de preservação permanente ou em Unidades de Conservação, sobre sanções penais, cíveis e administrativas aos infratores, de responsabilização a pessoas jurídicas e outros.

Nos anos 2000, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o objetivo de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97) e o gerenciamento de bacias hidrográficas federais.

Após um longo e disputado processo legislativo, em 2000, foi promulgada a lei que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC) (Lei n. 9.985/00), que organiza, sistematiza e uniformiza os tipos e categorias de UC's e os instrumentos de proteção, anteriormente dispersos em diversas leis, além de prover um arcabouço legal e institucional robusto de proteção das áreas protegidas e estipular os procedimentos de demarcação. Trata-se de um instrumento largamente utilizado pelos governos municipal, estadual e federal para estruturação da política ambiental (Afonso, 2006; Almeida, 2014).

O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), criado em 2002, visa a preservação da Amazônia por meio da criação e do fortalecimento de Unidades de Conservação, tendo como foco também o monitoramento e fiscalização, no combate a atividades ilegais, como desmatamento e extração ilegal de recursos naturais, o estímulo ao engajamento comunitário e gestão participativa de populações locais, e o investimento em pesquisa e manejo sustentável das áreas. Esse programa é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e financiado com recursos de doadores internacionais e nacionais, de instituições privadas por meio do Banco Mundial, e governos estrangeiros, como o da

Alemanha, por meio do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW), o que indica também alguns dos atores políticos envolvidos.

De acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente, há o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), de 2006, que visa estabelecer e manter sistemas nacionais e regionais de controle e monitoramento eficaz de áreas protegidas abrangentes, terrestres e marinhas, e que surgiu da necessidade de organizar e integrar as capacidades e os recursos do governo, em caráter interministerial e transversal e nos três níveis federativos, e da sociedade destinados à gestão das áreas protegidas no Brasil. Abrange Unidades de Conservação, as terras indígenas, as terras de quilombos e áreas marinhas em um sistema centralizado de gestão.

Já em 2007, houve um redesenho dos entes que compõem o MMA, sendo criado o Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), cuja atribuição é gerenciar e fiscalizar as UC's federais e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade. Também vinculado ao MMA, foi determinada a atribuição da função de atuar nas ações de licenciamento e fiscalização ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama).

Em 2009, também foi promulgada a Lei n. 12.187/09, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com a implementação de ações voltadas para reduzir emissões de gases de efeito estufa, visando reduzir o desmatamento e promover o uso sustentável das florestas, promover fontes renováveis de energia e incentivar eficiência energética e uso de tecnologias limpas e mitigar os efeitos das mudanças climáticas.

Já na década seguinte, o principal marco foi a promulgação do Novo Código Florestal Brasileiro, pela Lei n. 12.651/2012 (que substituiu o de 1965), elaborado em um contexto de conflito entre produtores rurais e ambientalistas. Entre suas contribuições, houve a introdução do Cadastro Ambiental Rural (CAR), ferramenta para mapear áreas preservadas e desmatadas nas propriedades rurais, com críticas à medidas que vieram por flexibilizar/retroceder regras ambientais (Branca *et al.*, 2016), como a redução das exigências para pequenos produtores em relação à recuperação de APPs e RLs, o perdão de multas por infrações ambientais e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), permitindo que proprietários regularizem áreas desmatadas antes de 2008.

2.2 Estruturas da política ambiental e divisão de competências

A Constituição Federal de 1988 possui em seu corpo a distribuição de atribuições, responsabilidades e competências entre os entes, determinando competência comum de execução de serviços públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a proteção do meio ambiente e combate da poluição, a preservação de florestas, fauna e flora.

Em seu artigo 225, a Constituição também determinou que incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais a serem especialmente protegidos, a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma que o termo “espaços territoriais especialmente protegidos” é uma designação ampla e genérica que abarca diversos gêneros e categorias de territórios que possuem atribuições de proteção específicos – gerando assim uma autonomia entre os entes para dispor sobre a política ambiental.

A CF/88 estabelece, em seu Artigo 23, que a atuação em matéria administrativa ambiental é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A Lei Complementar n. 140/2011 veio disciplinar este dispositivo constitucional, estabelecendo regras para a cooperação entre os entes federados, harmonizando e uniformizando a atuação entre este e tornando a gestão ambiental mais eficiente. Além de tornar mais claro o papel de cada ente, ao definir as atribuições específicas e as comuns, trouxe os conceitos de atuação supletiva e atuação subsidiária e previu, ainda, instrumentos de cooperação.

Até então, ocorriam muitos conflitos de competências entre os entes quando determinada atividade permitida e licenciada por um órgão, a princípio competente para tanto, era censurada por outro, ou quando havia sobreposição de multas de órgãos distintos pelo mesmo fato, de forma que a nova legislação superou as ações descoordenadas que eram frequentes (Farias, 2014). Apesar da autonomia legal e da competência comum entre os entes, a diretriz geral da política ambiental e o estabelecimento de programas ambientais são realizados pelo governo federal, por meio de diversos órgãos e instituições.

O SISNAMA, Sistema Nacional de Meio Ambiente, é a estrutura adotada para a gestão ambiental, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil. Em sua estrutura, há o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Ministério de Meio Ambiente, o Ibama e ICMBio, órgãos executores das

políticas, além de entidades estaduais e municipais, havendo uma organicidade na coordenação, ainda que a execução seja descentralizada.

O CONAMA é um órgão consultivo e deliberativo, criado pela Lei n. 6.938/1981, e composto por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho, Grupos Assessores e presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, sendo um colegiado representativo de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. Tem como principais objetivos e funções estabelecer normas ambientais, critérios para licenciamento ambiental de empreendimentos, analisar e aprovar de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA), elaborar resoluções para atuação dos órgãos ambientais e da sociedade civil, bem como coordenar ações ambientais entre diversos órgãos, sendo importante arena de disputas políticas e destinatário de demandas de diversos grupos de interesse (Cabral, 2007).

O ICMBio é responsável por gerir, monitorar, fiscalizar e proteger as UC's federais no país, assim como promover e fomentar a pesquisa das áreas. As mesmas funções correspondentes às Unidades de Conservação estaduais e municipais são exercidas por secretarias estaduais e municipais de meio ambiente, respectivamente, e/ou institutos que estas venham a criar.

Esse histórico da política ambiental demonstra um alto grau de sofisticação legal, desenvolvido durante décadas, e robustecimento das instituições e estruturas governamentais que tratam da pasta – restando na fase atual desafios concernentes à gestão dos interesses, coordenação das políticas e coerência das pretensões programáticas com ações.

No capítulo a seguir, se demonstram as especificidades das ferramentas legais e institucionais envolvendo especificamente a criação de UC's, seus tipos e limitações, e que geram benefícios para os atores que utilizam, revelando as preferências de interesses na decisão sobre seu uso.

3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ESPECIFICIDADES LEGAIS E INTERESSES POLÍTICOS EM DISPUTA E CONTEXTOS LOCAIS

3.1 Interesses e grupos em disputa

Áreas Protegidas, em geral, representam importante estratégia de conservação da biodiversidade, contribuindo para a manutenção dos ambientes naturais e garantindo a conservação de espécies raras e ameaçadas de extinção e da forma de vida de comunidades tradicionais (Salvio, 2018) e ainda para combate e adaptação à crise climática (Pinto, 2018). Unidades de Conservação em específico são grandes instrumentos também de combate ao desmatamento, servindo como barreira às frentes de expansão da fronteira agropecuária e à exploração ilegal de madeira em áreas críticas (Martins, 2022).

Entre os principais fatores que contribuem para o desmatamento de florestas e terras nativas, estão a expansão agrícola e agropecuária, o comércio ilegal de madeiras e grilagem para venda ilegal de terras públicas (Arraes; Mariano; Simonassi, 2012) combinados com ausência de governança ambiental devida em áreas estratégicas (Khan e Silva, 2023).

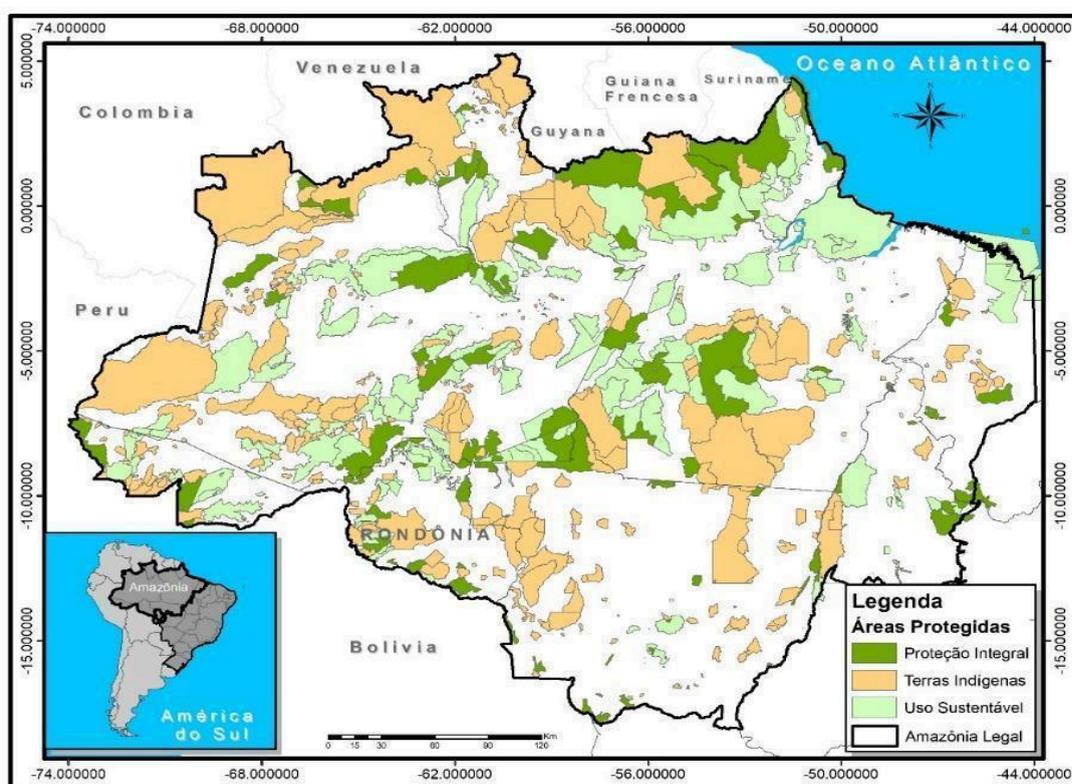
Os grupos que possuem esses interesses, de um lado relacionados à expansão agrícola/agropecuária e de outro a preservação/conservação da natureza, entram em conflito durante o processo de demarcação e criação de UC's. Ainda, um terceiro grupo de interesses é o das populações que existem e residem naqueles territórios previamente à demarcação da área como Unidade de Conservação, tais como quilombolas, ribeirinhos, comunidades indígenas e afins, e que por vezes são (ou foram) excluídos do processo decisório, apesar de terem suas vidas impactadas por aqueles e possuem dificuldade de adaptação ao novo regramento e ainda exclusão de seu próprio território (Brito, 2008). Este terceiro grupo está relacionado com um estilo de vida de exploração de recursos para subsistência, de maneira sustentável, de forma que os interesses sobre a área demarcada não são exatamente a destinação do recurso natural ou proteção do meio ambiente em si, mas a dimensão da luta por sobrevivência (Vivacqua, 2005) e, logo, sua participação nos conflitos em torno da Unidade de Conservação também ocorrem de outra forma.

No mapa a seguir (Figura 1), observam-se as Unidades de Conservação (federais, estaduais e municipais) e as terras indígenas, que são outra espécie de áreas protegidas, na Amazônia Legal brasileira, na atualidade (em 2024). No mapa seguinte (Figura 2), indicam-se as áreas desmatadas, desde 2008, também na Amazônia Legal brasileira, construído utilizando

plataformas de acesso público que mapeiam, com dados atualizados diariamente, os focos de queimadas e desmatamento no Brasil, tais como o *Terra Brasilis* e o *MapBiomas*.

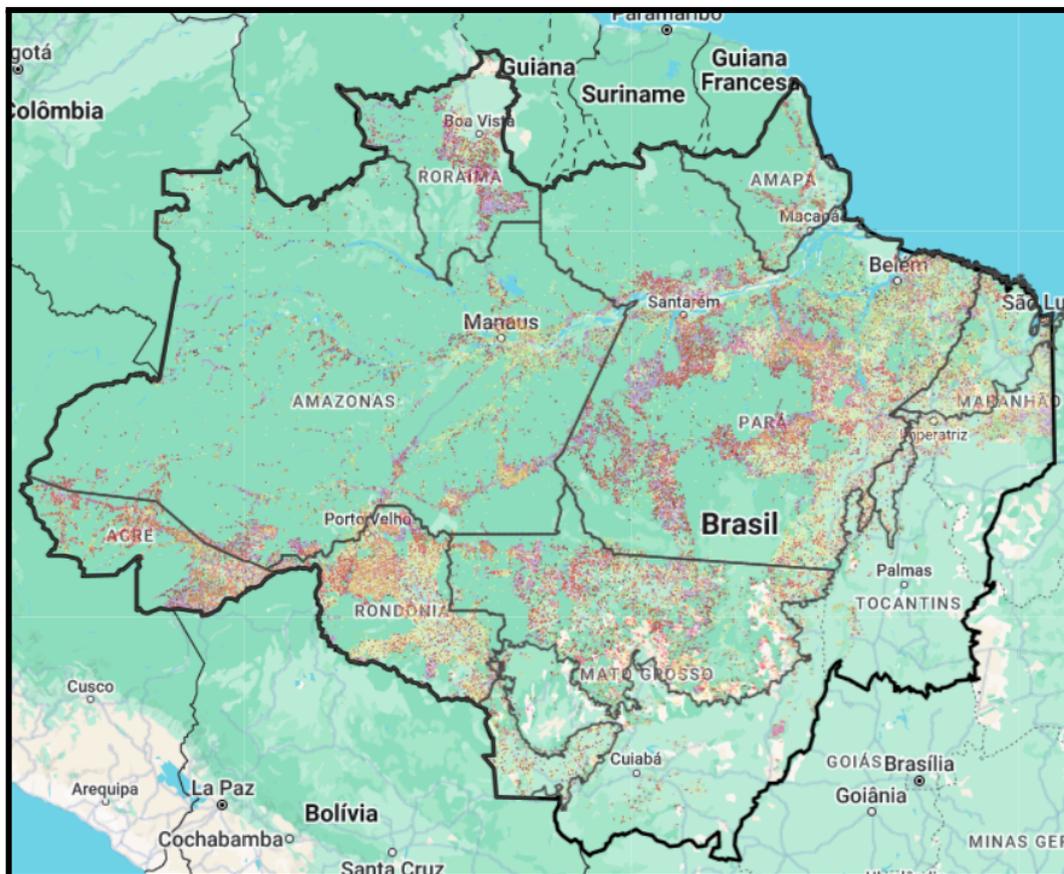
Ao cruzar dados de localização espacial dessas plataformas, que indicam os pontos de desmatamento, com o mapeamento das áreas demarcadas, nota-se que as UC's formam uma estrutura de contenção ao avanço da degradação ambiental (Imazon, 2023). Observando em forma de sobreposição de territórios, é possível perceber que as áreas onde se concentram os focos de desmatamento são justamente as regiões onde não há concentração de áreas protegidas.

Figura 1 – UC's (US e PI) e TI nos estados da Amazônia legal (incluindo áreas federais)



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de IBGE/Terra Brasilis/MMA (2024).

Figura 2 – Áreas desmatadas nos estados da Amazônia Legal, desde 2008



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de IBGE/Terra Brasilis/MMA (2024).

Nota-se que na faixa centro-sul do estado de Roraima, na faixa do leste a sudeste do estado do Pará, no centro norte do Mato Grosso e da mesorregião norte de Rondônia, assim com outros pontos focais, são locais onde se concentram regiões com focos de desmatamento e onde há ausência de Unidades de Conservação/Terras Indígenas, demonstrando-se correlação entre estes fatores, o que corrobora com a noção de que UC's são barreiras para o desmatamento, conforme aponta a literatura.

Esses interesses que rondam a demarcação de áreas protegidas e que encontram-se em conflito, se materializam durante o processo de criação de UC's e estiveram presentes também na elaboração/formulação das leis e regras que tratam sobre essas ferramentas. Informações sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e outras legislações ambientais fornecem o contexto necessário para entender os processos de criação de UC's nos estados da Amazônia e as disputas locais envolvendo esses interesses diversos.

3.2 Legislação e regramentos para criação de UC's e distribuição no território

A legislação que criou o SNUC (Lei n. 9.985/2000) estabelece normas e critérios para a criação, gestão e implantação de Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais e foi oriunda do Poder Executivo, PL n. 2892/1992. A proposta sofreu várias modificações e emendas, além de vetos presidenciais, de sua tramitação até a consolidação (1992-2000). O tempo da trajetória, as diversas modificações e interferências nas comissões e outros movimentos demonstram forte indício da incidência de interesses setoriais diversos nas arenas legislativa e de decisão política (Costa, 2023). Essas interferências e tentativas de modificação durante o processo são a materialização dos conflitos entre os grupos naquela etapa da formulação da política e a intensidade e volume desses movimentos demonstra a relevância da matéria e do instrumento para os grupos.

Cabral (2007), em seu estudo sobre a articulação de interesses organizados sobre a regulamentação ambiental, demonstra o modo como grupos de interesse do setor industrial influenciam a formulação da política ambiental, na criação de leis, resoluções e decretos, com diversos mecanismos de pressão, como a participação direta e indireta em diferentes arenas políticas, notadamente no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), no qual atuam atores políticos com poder de veto favoráveis à aprovação da agenda política desses grupos durante os processos legislativos. É possível identificar que grupos de interesse, como qualquer ator político, atuam como grupo de pressão nos processos legislativos, pois operam explorando as oportunidades oferecidas pelo sistema político (Cabral, 2007).

Costa (2023), por sua vez, focou especificamente no conflito entre grupos envolvendo as instâncias e arenas do processo legislativo do SNUC, identificando interesses específicos que visam facultar o acesso e a exploração dessas áreas contra interesses difusos, que buscam a preservação e o equilíbrio dos ecossistemas.

Estes estudos demonstram como os grupos de interesses da sociedade civil, cujos atores/representantes por vezes ocupam cadeiras no parlamento e ou em gabinetes, se organizam para influenciar o processo decisório da política ambiental, seja em órgãos colegiados no Executivo, seja no trâmite do processo Legislativo. Já o presente trabalho, por outro lado, focou-se em outra etapa do processo: o da criação das UC's estaduais pelos governadores - que pode ser lido como uma das fases de implementação da política.

O modo como as regras estão estipuladas é resultado de um processo de disputa de grupos de outras etapas decisórias (trâmite da lei e das resoluções), assim como a forma como

as ferramentas são legais estabelecidas e construídas (dividindo e limitando os tipos/categorias) conforme demonstrado por Cabral (2007) e Costa (2023). A forma de utilização dessas regras beneficia certos interesses em detrimento de outros, por isso é importante compreender em detalhes suas especificidades.

Legalmente, Unidade de Conservação é definida como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Brasil, 2000, n.p.).

Existem limitações legais e administrativas sobre o uso de UC's comuns a qualquer tipo, tais como a limitação de construção de grandes empreendimentos (art. 26) e a proibição de qualquer atividade que ocorra em desacordo com os seus objetivos (art. 28 combinado com art. 4), como por exemplo a “proteção das espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional e a promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais” (Brasil, 2000, n.p.).

As UC's podem ser criadas por decretos federais, estaduais ou municipais e possuem diversas categorias, agrupadas em dois tipos: a) Proteção Integral, que tem como objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; e b) Uso Sustentável, que visa compatibilizar a conservação da natureza com o uso/exploração sustentável de parcela dos seus recursos naturais (Pereira; Scardua, 2008).

Cada categoria de UC possui especificidades e regramentos próprios para uso e exploração dos recursos naturais, de forma que a legislação prevê uma ampla gama de opções sobre o tipo de tratamento que o ente (e o governante) vai conferir a certo espaço territorial. A decisão sobre qual categoria de Unidade de Conservação será instaurada em certa região do estado dependerá das preferências políticas do governante, não sendo, portanto, uma decisão meramente técnica (que leve em consideração unicamente critérios geoambientais), mas possuindo uma carga de discricionariedade – e são esses fatores que os dados da pesquisa revelaram. No Quadro 1, a seguir, são apresentados os tipos e grupos de UC's, bem como os requisitos e objetivos de criação e limitações de utilização.

Quadro 1 – Tipos de Unidade de Conservação e requisitos

Grupo	Categoria SNUC	Requisitos e Objetivos
Proteção	Estação Ecológica	Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas, visitação

integral		proibida, exceto para educação.
	Reserva Biológica	<u>Preservação da biota e atributos naturais</u> , sem interferência humana, excetuando-se recuperação.
	Parque Nacional	<u>Preservação de ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza</u> , permitindo pesquisas e <u>turismo</u> .
	Monumento Natural	<u>Preservação de sítios naturais raros</u> , singulares ou de grande beleza cênica.
	Refúgio de Vida Silvestre	Proteção de ambientes naturais para <u>reprodução de espécies da flora e da fauna residente</u> ou migratória.
Uso sustentável	Área de Proteção Ambiental	Área extensa, com ocupação humana, dotada de atributos bióticos/estéticos/culturais. <u>Proteger a diversidade biológica, o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais.</u>
	Área de relevante interesse ecológico	Pequena extensão com pouca <u>ocupação humana, características naturais extraordinárias ou exemplares raros da biota regional.</u>
	Floresta Nacional/Estadual	Cobertura florestal de espécies nativas e visa o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, <u>com exploração sustentável de florestas nativas.</u>
	Reserva Extrativista	<u>Populações locais de agricultura de subsistência</u> , assegurar o uso sustentável dos recursos.
	Reserva de Fauna	<u>Populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas</u> , para estudos científicos.
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	<u>Populações tradicionais de exploração sustentável</u> dos recursos naturais que atuam <u>na manutenção da diversidade biológica.</u>
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	Área privada, gravada com perpetuidade, objetivando conservar a diversidade biológica.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2024).

Nota-se que para cada categoria/tipo existem requisitos próprios, que devem estar presentes na área destinada para sua criação; bem como, cada tipo prevê-se a autorização para certas de atividades econômicas, restringindo a ação humana naquele território – o que pode atingir ou beneficiar interesses de grupos organizados presentes previamente na região. Existem diversas motivações e interesses por trás da criação de uma UC, como visto, uma vez que cada tipo pode gerar certos benefícios e restrições.

Estudos sobre o mapeamento de demarcação de áreas protegidas no Brasil demonstram que os estados possuem diferentes padrões de UC's instaurados no decorrer dos anos, indicando-se existência de forte desequilíbrio e assimetria entre os estados no que se refere a percentuais de áreas protegidas por UC's (Drummond; Franco; Oliveira, 2010). Até 2010, sobre as UC's estaduais, existia diferença também entre as proporções das áreas das unidades de uso sustentável (79,6%) e as de proteção integral (20,4%) (Drummond; Franco; Oliveira, 2010).

Essas diferenças demonstram que, via de regra, no Brasil, até 2010, os gestores possuíam preferência por criar áreas que permitissem a exploração de recursos naturais, congregando atividade econômica manejada por critérios de manutenção racional (interesses econômicos) com conservação dos bens naturais (interesses conservacionistas).

Apesar de via de regra existir essa preferência no Brasil como um todo, as distribuições de tipos de UC's entre os estados (e, logo, das preferências de interesses dos gestores) variam. De acordo com a Figura 1, que versa sobre as áreas protegidas nos estados da Amazônia Legal, incluindo Unidades de Conservação e terras indígenas, podemos focar nas diferenças de distribuição de UC's em estados da Amazônia em mapa georreferenciado.

Há diferenças na proporção de área ocupada pelo total das UC's em cada estado. O Quadro 2, abaixo, demonstra a proporção da área coberta por UC's (incluindo federais, estaduais e municipais) nos estados da Amazônia Legal, na qual em média de 25 a 30% da área total de cada estado da região é preenchida por UC's, com exceção do Amapá, que possui quase 63% do seu território preenchido.

Quadro 2 – Proporção da área coberta pelo total das UC's nos estados

Variáveis	Acre	Amapá	Amazonas	Pará	Rondônia	Roraima
Área total da UF, em km ²	164.075	142.628	1.558.958	1.239.891	234.975	223.428
Nº total de UC's	21	20	102	97	72	16
Área total das UC's, em km ²	53.108	89.383	471.769	403.389	58.934	62.465
% da área da UF coberta por UC	32,4%	62,7%	30,3%	32,3%	24,8%	28,0%
Nº UC de Proteção Integral – PI	3	7	26	29	20	6
Área das UC do tipo PI, em km ²	15.982	47.544	166.855	128.473	36.052	14.325
% da área de PI sobre área de UC	30,1%	53,2%	35,4%	31,8%	61,2%	22,9%
Nº UC de Uso Sustentável – US	18	13	76	68	52	10
Área das UC do tipo US, em km ²	37.127	41.839	304.914	274.91	22.882	48.139
% da área de US sobre área de UC	69,9%	46,8%	64,6%	68,2%	38,8%	77,1%

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/MMA (2024).

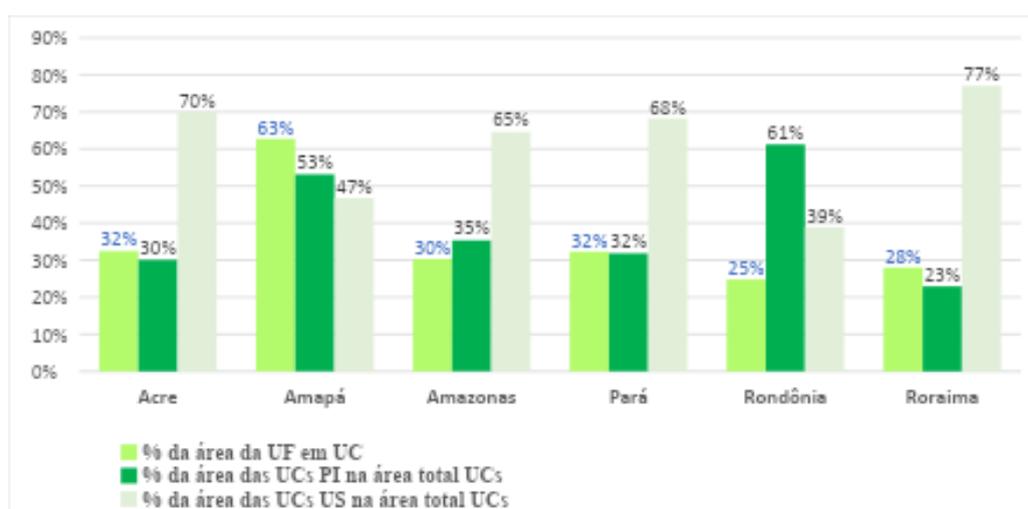
Os estados do Amazonas e do Pará possuem grande número de UC's (102 e 97, respectivamente), e uma área total demarcada também alta, talvez devido ao tamanho dos territórios - e, apesar da vasta área demarcada, a proporção em relação à área total do estado

continua pequena (cerca de 30%). Já, no estado do Amapá o fato de haver quase dois terços (62.7%) do seu território já demarcado.

O quadro detalha sobre a quantidade e área total de UC's do tipo Proteção Integral (que inviabiliza qualquer exploração dos recursos) e do tipo Uso Sustentável (que permite a exploração racional). Em Roraima, com 28% do seu território demarcado, 77% destes são de uso sustentável, o que indica grande uso dos recursos. No Amapá, por outro lado, do total da área demarcada (correspondente a 63% do território total), 53% são de PI, correspondentes a 7 UC's, revelando que grande parte da área total do estado possui profundas restrições de uso. De modo geral, nota-se predominância, tanto em área quanto em quantidade, de preferência por UC's do tipo Uso Sustentável.

A Figura 3, a seguir, demonstra especificamente a proporção de área total ocupada por UC's sobre o território de cada estado (UF), evidenciando as diferenças. É possível realizar inferências parciais sobre estes dados. Tomando o Amapá como referência, nota-se que, considerando que 63% do Estado já se encontra com área protegida e uso restrito, há pouca margem para elaboração de projetos de grande infraestrutura ou de extensos territórios para exploração agropecuária, por exemplo, e que, caso haja esse interesse, será necessário que enfrentar os custos políticos de desfazer a Unidade de Conservação, além dos desafios relativos a criação de novas UC's.

Figura 3 – Participação relativa da área das UC's total em relação à área dos estados, da área das UC's de US e das UC's de PI em relação à área total das UC's, segundo os estados



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de CNUC (2024).

Para fins comparativos e de observação dos fatores que podem estar por trás da decisão de demarcar ou não, vale registrar que o estado tem diversas opções legais e administrativas para lidar com terras públicas não demarcadas, sem destinação específica ou sem identificação clara de seu uso e finalidade. Seu uso deve estar justificado para atender a princípios de interesse público, sustentabilidade e regularidade fundiária, conforme diretrizes da CF/88 (art. 184 e seguintes), tais como (a) regularizar a ocupação de terras públicas ocupadas irregularmente (como programas de regularização agrária em áreas rurais para pequenos agricultores); (b) destinar a programas de reforma agrária (redistribuir terras improdutivas para agricultura familiar); (c) transferir para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para implementação de assentamentos; a (d) destinação para infraestrutura (estradas, hidrelétricas, parques industriais, escolas, etc.), ou ainda, g) alienação ou concessão (vendidas por licitação/leilão das ou concedidas para exploração por terceiros). Os atores envolvidos nessas diversas atividades podem possuir interesses na ausência de criação de UC's.

A distribuição especificamente das quantidades de Unidades de Conservação estaduais na Amazônia Legal, dividindo-se por subtipos, encontra-se da seguinte forma, segundo o levantamento realizado até 2024 (Quadro 3). Há diferenças substantivas entre os padrões de UC's instauradas pelos estados. Existem diferenças em relação à quantidade de UC's criadas por estado, notando-se que em Rondônia e Roraima, apesar de possuírem área territorial total aproximada, foram criadas quantidades de UC's muito distintas: 47 e 4, respectivamente. Quase todos os estados tiveram interesse em criar Parque Estadual, sendo uma opção recorrente entre todos. O Amazonas demonstrou ser um dos poucos estados com interesse na utilização de Reserva de Desenvolvimento Sustentável, enquanto Rondônia teve o protagonismo de criações de Reserva Extrativista, que permite a exploração de subsistência de populações tradicionais.

Existem diferenças consideráveis também quanto ao tipo ou categoria, verificando-se que o Pará, por exemplo, é o único estado que criou do tipo “Estação Ecológica” e somente o Acre possui UC do tipo “Área de Relevante Interesse Ecológico”. Por outro lado, no estado do Amazonas optou-se por instaurar 16 UC's do tipo “Reserva de Desenvolvimento Sustentável”, que permite que populações tradicionais exerçam exploração sustentável dos recursos naturais. As mesmas informações podem ser observadas na Figura 4, que evidencia proporções entre os tipos. De toda forma, a preferência agregada é pela criação de UC's de uso sustentável por todos estados, que permite a exploração racional dos recursos naturais.

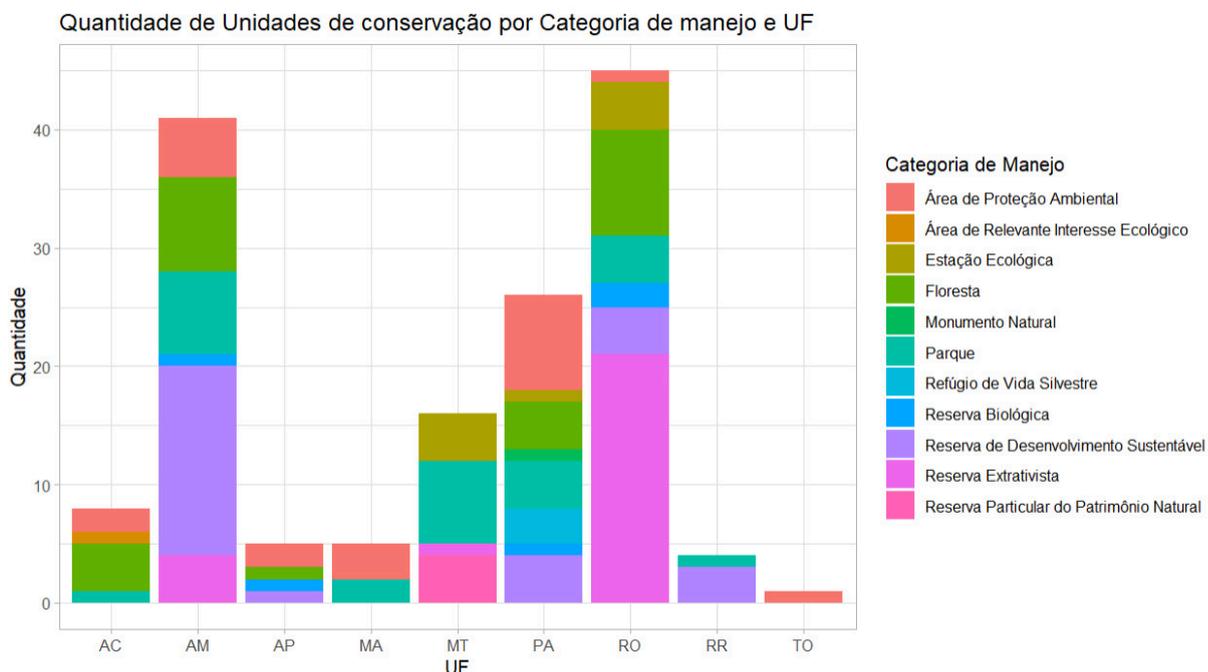
Quadro 3 – Número de UC's estaduais nos estados da Amazônia, segundo categorias e tipos

Categorias de UC's	Tipos	Números de UC's por Estado								
		AC	AP	AM	PA	MA	MT	RO	RR	TO
Proteção Integral	Estação Ecológica	-	-	-	1		4	4	-	-
	Reserva Biológica	-	1	1	1	-	-	2	-	-
	Parque Estadual	1	-	7	4	2	7	4	1	-
	Monumento Natural	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Refúgio da Vida Silvestre	-	-	-	3	-	-	-	-	-
	Subtotal	01	01	08	10	02	11	10	01	-
Uso Sustentável	Área Prot. Amb.	2	2	5	8	5	-	2	-	1
	Área de Rel. Int. Eco	1	-	-	-	-	-	-	-	-
	Flor. Estadual	4	1	8	4	-	-	10	-	-
	Reserva de Des. Sustent.	-	1	16	4	-	-	4	3	-
	Reserva Extrat.	-	-	4	-	-	1	21	-	-
	Res Part do Pat. Nat	-	-	-	-	-	4	-	-	-
Subtotal	07	04	33	16	5	5	37	03	01	
TOTAL UC's ESTADUAIS		08	05	41	26	7	16	47	04	01

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (2024).

As mesmas informações podem ser observadas na Figura 4, que evidencia proporções entre os tipos.

Figura 4 – Quantidade de UC's por categoria de manejo por estado



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (2024).

Estas são análises decorrente de dados brutos, ou seja, observando números totais e o tipo de UC's atuais, sem identificar o período em que foram criados ou qual governador que as criou - dimensões essas que serão exploradas em seções adiante, onde se detalham outros fatores contextuais que podem expor elementos relacionados à criação, com concentração de unidades criadas em certo período histórico, ou outras formas de agregação de variáveis como ideologia/partido do governador. Entretanto, desde já, é possível identificar que existe uma preferência agregada tendo em vista esses números totais: o tipo Uso sustentável.

3.3 Governadores e criação de UC's estaduais

As motivações que envolvem estes padrões podem ser múltiplas e demandam análises de contextos específicos. Castriota (2023) argumenta que a criação de uma UC e a escolha sobre qual tipo/categoria são decisões políticas que envolvem não apenas critérios “puramente técnicos geo-socio-ambientais”. Isto porque, de acordo com as regras legais, cada tipo de Unidade de Conservação exige certos requisitos geológicos e socioambientais técnicos, relacionados ao território em questão. Essas regras e critérios geram diferentes benefícios e prejuízos para cada opção.

Villarroel (2012), ao analisar o processo de criação de UC's no estado do Amazonas de 1990 a 2010, destaca que a criação de áreas protegidas ocorreu não apenas por razões ecológicas, mas também por interesses econômicos e políticos, como os vinculados à Zona Franca Verde. A autora indica também como governadores, em especial Eduardo Braga, que ocupou o cargo de 2003 a 2010 em dois mandatos, utilizam esta ferramenta visando retornos eleitorais – considerando que a criação de RESEX impacta diretamente populações tradicionais, permitindo-lhe garantia de exploração sustentável e angariando seu apoio político para aquele ator (Villarroel, 2012).

A escolha do governante em instaurar (ou não) uma UC e a opção sobre qual categoria (tipo) específica será adotada acarreta certos ganhos e custos/ônus econômicos, políticos, eleitorais e sociais, de forma que a decisão sobre a instauração não é meramente técnica. Essa escolha envolve uma avaliação e ponderação sobre os benefícios e prejuízos.

Envolve, portanto, certas dinâmicas e processos de disputas e resultados políticos distintos. Como exemplo, temos o caso da formação do Parque Nacional (PARNA) do Jaú (UC federal de Proteção Integral) e da Reserva Extrativista (RESEX) do Rio Unini (UC federal de Uso Sustentável), no Estado do Amazonas, localizadas nas margens direita e esquerda do rio Unini, onde, respectivamente, geraram dois modelos institucionais de conservação ambiental diferentes, mesmo considerando que os territórios possuem a mesma configuração geográfica (Jacaúna, 2018).

Em seu estudo, Jacaúna (2018) visava identificar fatores explicativos sobre a difusão da política ambiental de conservação (utilizando como elemento empírico a adoção de tipos de UC em detrimento de outros) e chegou à conclusão de que redes cooperação e articulação de atores atuantes na política ambiental são determinantes para a difusão da política. Ou seja, a depender do tipo de dinâmica e articulação que se realiza para implementar a política de criação de UC (oriunda da imposição estatal ou oriunda de demandas/pleitos sociais), haverá um tipo de decisão ou direcionamento na política. O resultado ratifica a afirmação de que a decisão do gestor sobre o tipo de UC não é meramente técnica, pois o processo decisório recebe influência de diversos níveis.

Cada tipo de área/território possui característica (reserva de florestas nativas, de minérios e/ou a presença de populações tradicionais, por exemplo) e recursos próprios em disputa. Logo, também haverá atores e tipos de dinâmicas específicas para cada categoria. Ainda, a depender da trajetória da política ambiental do estado em questão (ou seja, do

conjunto de decisões no tempo), também há outros fatores institucionais em jogo (benefícios legais para certos grupos em detrimento de outros) e padrões de preferência agregados.

Esses desafios entre as instâncias da estrutura burocrática também são permeados pelos interesses em disputa dos grupos organizados da sociedade civil. Castriota (2023), ao analisar o “Mosaico de Carajás”, conjunto de UC’s no sudeste paraense, demonstra como sua criação pode ter diversas funções alternativas que não a proteção ambiental, como, por exemplo, naquele caso, adquirir o controle territorial através das áreas demarcadas para usá-las como proteção física para os sítios de extração mineral contra ocupações de movimentos sociais (MST) e conflitos territoriais, viabilizando a operação mineradora de maneira segura.

O autor (Castriota, 2023, p. 23) ainda aponta que a criação de UC pode servir para regularizar “operações ilegais de aquisição de terras e rodadas anteriores de grilagem, geralmente envolvendo a empresa mineradora” e ainda como “instrumento de espoliação de grupos e comunidades assentadas, definindo novas funções e parâmetros legais de uso da terra” (Castriota, 2023, p. 23). Assim, cada grupo, como no exemplo das mineradoras, tende a utilizar a criação da UC para uma finalidade específica e a atuar estrategicamente dentro das instâncias dos processos decisórios na formulação da política – que não necessariamente convergem com o interesse de “proteção do meio ambiente”.

Considerando que existem diversos fundos internacionais ou nacionais que repassam recursos para serem usados em políticas de proteção ambiental, tais como o Fundo Global para Meio Ambiente (GEF), ou ainda através de programas nacionais (como o ARPA, exposto em seção adianta), também é possível que o governador venha a criar uma área demarcada visando obter aqueles recursos para seu estado – e inclusive o próprio desenho institucional de suas estruturas pode ser resultado desta demanda. Vale ressaltar que o presente trabalho não se aprofundou na investigação sobre este ponto, sendo necessário um outro tipo de dado, como entrevistas com os governadores, mas esta é uma possibilidade de motivação.

Pela nossa análise, agregando as possibilidades aqui elencadas, a criação de UC pode ser até então:

- a) decorrente da adesão do governo local a algum programa de incentivo/indução do governo federal;
- b) decorrente de um planejamento estratégico do governante estatal alinhado à visão programática-ideológica ou eleitoral de sua plataforma;

- c) em resposta às demandas de pleitos sociais locais, oriundo de grupos, movimentos sociais, empresas ou ONGs;
- d) visando beneficiar grupos sociais que venham a trazer retornos eleitorais.

Vale registrar que após a criação de uma UC, há diversas etapas da gestão do território que influenciam no tratamento dos recursos ali contidos e nas quais os interesses (e conflitos) de grupos que com ela interagem permanecem. As populações que habitam estes locais previamente, muitas vezes, são ignoradas durante o processo da criação da UC, o que gera outros conflitos ou intensifica os existentes, como, por exemplo, quando uma área de preservação total é demarcada e uma comunidade é obrigada a se retirar, ou quando atores exploradores que atuam na ilegalidade (garimpeiros) devem parar a exploração – conflitos esses que podem gerar violências e dificultar a proteção socioambiental. Esses confrontos estão presentes em todas as etapas do processo de formulação da política e são um desafio para a gestão ambiental pelos entes.

Existem muitas regiões nas quais há conglomerados de UC's próximas umas das outras, que pertencem ao estado, União e município, e que geram complexidades no manejo. Além disso, a própria natureza da divisão de atribuição entre os entes também gera desafios: a segurança pública é responsabilidade do estado por meio de seus territórios, enquanto que o controle sobre minérios é da União (e, logo, os crimes envolvidos são responsabilidade da Polícia Federal), entretanto, a autoridade mais próxima fisicamente do local em que ocorrem os conflitos ou infrações é o município (Neves, 2012). Apesar desse protagonismo na recepção dos problemas, os municípios são os entes de menor capacidade estatal instalada, tais como estrutura administrativa e de pessoal, técnica, financeira, político-relacional e recursos (Santos, 2022).

Por isso, “a cooperação surge como uma das principais alternativas para as gestões locais mitigar as dificuldades para a implementação da política ambiental” (Santos, 2022) e é relevante haver um protagonismo de ente que tenha mais força para mediar estes conflitos. Os interesses dos governadores estaduais em criar UC's estão inseridos também dentro deste contexto.

Neste capítulo, buscou-se demonstrar as distribuições de UC's criadas entre os estados da Amazônia Legal, expondo suas distinções e proporções, indicando possíveis interesses e preferências que podem estar envolvidos nas decisões políticas de criação.

Essas diferenças demonstram que, via de regra, no Brasil, incluindo UC's totais, os gestores possuem preferência por criar áreas que permitam a exploração de recursos naturais (uso sustentável) e podem indicar que o interesse não seja exatamente para preservar de maneira intocável a natureza, mas de permitir o uso pelo setor econômico – o que pode estar relacionado com a busca por capital político ou dividendos eleitorais.

Nas seções a seguir, ainda dentro das discussões sobre decisões, se demonstram e analisam os desafios de coordenação e indução de políticas estaduais pelo governo federal (dimensão das relações federativas) e, ainda, como governadores de diferentes partidos/ideologias possuem padrões de criação de UC's (dimensão partidária-ideológica), sendo possível observar as preferências dos atores que mobilizaram as ferramentas legais referentes a essas áreas demarcadas.

4 FEDERALISMO E POLÍTICA SUBNACIONAL AMBIENTAL: INDUÇÃO, COORDENAÇÃO E DESAFIOS ENVOLVENDO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Há vasta literatura brasileira que aponta sobre os arranjos institucionais do federalismo e suas ondas de reajuste nas diferentes décadas, conforme se expõe a frente, bem como as ferramentas e instrumentos utilizados pelos governos para induzir as políticas públicas, principalmente utilizando políticas sociais como educação e saúde para demonstrar esses fenômenos, no entanto, não há produção consolidada e sistemática sobre como estas dinâmicas ocorrem em relação à pauta de meio ambiente. Portanto, diante desta lacuna, o que se propõe a fazer nesta pesquisa, no que toca a como o federalismo estrutura a política ambiental, é realizar um enquadramento análogo que se faz com aquelas políticas sociais à política ambiental. Ou seja, para fins analíticos e diante da limitação, vamos tomar o fenômeno da “indução de comportamento entre entes” por meio de programas sociais, já amplamente discutido e estudado para políticas de saúde e educação, e aplicar este enquadramento para observar a política ambiental.

Vale registrar a ressalva de que existem elementos específicos e novos para a discussão que demandam elaboração de uma teoria própria do Federalismo e Políticas Públicas Ambientais, especificamente, entre eles o fato de que há, ao mesmo tempo, autonomia entre os entes para, por exemplo, licenciar obras ou demarcar áreas, mas concentração de poder muito forte na União. Ainda, há dificuldade de coordenação porque os entes assumem papéis que são concorrentes, o que dificulta também a cooperação, complexidades estas que não existem da mesma forma em outros setores de políticas públicas. Há esforços e inovações na legislação, conforme se expõe, para dirimir tais conflitos, mas carecem de teorias sistemáticas que as analisem.

A Constituição de 1988 estabeleceu uma estrutura federativa descentralizada, conforme aponta Arretche (2012), em que os entes subnacionais (estado e município) possuem maior autonomia em comparação com seus poderes no modelo constitucional anterior e receberam um conjunto expressivo de atribuições e competências, com responsabilidade exclusiva ou concorrente sobre certas políticas. Em um primeiro momento (pós-1988 até final da década seguinte), esse processo de descentralização de competências ocasionou a implementação e promulgação de políticas públicas de maneira desordenada entre os entes, gerando certa desigualdade no território nacional (Arretche, 1999).

O status de entes federativos conferido aos municípios trouxe-lhes obrigações e competências, mas suas capacidades institucional, administrativa e financeira eram incompatíveis para cumprir essas novas atribuições, naquele momento (Scardua; Bursztyn, 2003). Esse desordenamento da implementação de políticas públicas se deve em virtude das distintas capacidades orçamentárias entre os estados e regiões.

Como reação a essa tendência de implantação desordenada de políticas entre os entes e de desnivelamento de capacidades burocráticas, o governo federal passou a realizar um movimento de coordenação (ou “recentralização”) de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais, como saúde, educação, assistência social e meio ambiente (Abrucio, 2005, Arretche, 2002). Para operacionalizar esta coordenação e gestão sobre a política, a União utiliza ferramentas como a formulação de programas e planos nacionais, e mecanismos de transferência condicionada de recursos, visando a sistematização das ações dos estados e municípios (Abrucio, 2005, Arretche, 2002).

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), no mesmo sentido, apontam um movimento de “descentralização com coordenação” das políticas nos três níveis da federação, ou seja, descentralização de competências para os entes subnacionais, mas coordenado pelo governo federal. Para tanto, conta com utilização de programas em que há um sistema de incentivos e induções de políticas, tal como a transferência de recursos para os entes subnacionais desde que cumpram certas contrapartidas (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014). Assim, a dinâmica de organização das políticas públicas sociais no Brasil ocorre com o governo federal realizando o financiamento, a uniformização e a sistematização no território nacional, e os governos subnacionais implementando e operacionalizando as ações concretas, com seus órgãos e aparatos (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014).

Machado e Palotti (2015) apontam as estruturas do desenho constitucional de 1988 que permitem esse direcionamento da política, apresentando dilemas e problemas na coordenação federativa sob o compartilhamento de responsabilidades entre os entes. As formas de coordenação a serem realizadas pelo governo central são: as garantias e constrangimentos previstas no próprio sistema constitucional e legal, os incentivos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda (dentro do qual se verifica a vinculação do gasto de receitas orçamentárias a determinada área de governo, como educação e na saúde), o compartilhamento de decisões operacionais nas comissões intergovernamentais de caráter federativo e parcerias voluntárias abordadas em consórcios intergovernamentais (Machado; Palotti, 2015).

A CF/88 definiu competências comuns à União, aos estados e aos municípios na política de meio ambiente, no artigo 23, e competências concorrentes aos governos federal e estaduais na proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, no artigo 24. A partir dos anos 1990, como já citado, com a criação do Ministério do Meio Ambiente, do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), do Programa Nacional de Meio Ambiente, em 1991, a criação de fundos estaduais para apoiar projetos municipais, ocorrendo descentralizações e incentivos para estados e municípios aderirem a programas federais, a institucionalização de espaços de planejamento, como Conferência de Meio Ambiente, e implementação das comissões técnicas (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014), além da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em 2000, para normatizar as áreas protegidas e do Conselho (Almeida, 2014).

Scardua e Bursztyn (2003) avaliaram que a descentralização, na estratégia de implementação da PNMA, foi fragmentada, descontínua e seletiva. As unidades subnacionais experimentaram diferentes graus de descentralização e foram necessárias ações coordenadas pelo governo central. Entretanto, com o passar dos anos, a coordenação das ações do governo federal para redução de desmatamento tem sido compartilhada com os estados desde 2006, por meio aprimoramento do método de monitoramento do desmatamento via satélite, fruto da parceria entre Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Ministério do Meio Ambiente, o que permitiu o controle mais focalizado nas áreas desmatadas, com integração das agências ambientais fiscalizadoras e órgãos subnacionais (Neves, 2012).

Esse monitoramento é exercido pelo Sistema de Proteção da Amazônia e hoje denominado CENSIPAM (Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia), que é um sistema de vigilância da Amazônia do governo federal, que desempenha um papel estratégico na preservação, monitoramento e segurança daquele território, vinculado ao Ministério da Defesa, que trabalha em colaboração com diferentes órgãos governamentais. Seu foco, além do monitoramento e vigilância ambiental, é a segurança e defesa nacional e sustentabilidade e conservação da região, com uso de cooperação interinstitucional (utilizando a integração de dados e informações entre diferentes órgãos, como Ibama, ICMBio, Polícia Federal, Forças Armadas e Ministério do Meio Ambiente) – como esforço do governo central em coordenar esta atividade.

Apesar de cada ente da federação ter a capacidade de criar a UC conforme sua preferência e autonomia, muitas vezes ocorre a necessidade de cooperação de outro ente para que se possa realizar outra etapa da gestão ambiental, como a fiscalização do território

(Neves, 2012). Esse entrave se verifica quando, por exemplo, um município demarca uma UC municipal, mas precisa da atuação do órgão policial estadual para realizar operações específicas, ou ainda, quando existem UC's em áreas sobrepostas ou vizinhas, o que requer comunicação entre entes para a sua gestão e fiscalização.

Essa dinâmica de interdependência entre os corpos burocráticos demonstra que a cooperação (ou a ausência dela) entre entes também é um fator fundamental na operacionalização da política ambiental e aumenta a necessidade do papel de coordenação e indução de comportamentos do governo federal sobre os entes subnacionais. Especificamente sobre criação de UC's por entes subnacionais também existe influência do governo federal através de programas federais, de forma a induzir/coordenar as atuações dos estados e dos municípios.

O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) foi criado em 2002, por meio de um arranjo institucional entre governo federal, órgãos estaduais e instituições privadas, visando a criação, a expansão e o fortalecimento de Unidades de Conservação estaduais e federais. O programa continuou sendo expandido e consolidado após 2010 e é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), recebendo financiamento de recursos públicos e de entes doadores internacionais (como o Fundo Amazônia, a WWF, o *Linden Trust for Conservation* e outros).

Sua operacionalização ocorre através de uma parceria público-privada (PPP) via Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) (que se trata juridicamente de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip) e os atos de fiscalização e gestão local são realizados pelas instituições federais ou estaduais responsáveis pelas UC's, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para as federais, ou secretarias estaduais ambientais dos estados da Amazônia.

De maneira prática, o ARPA assegura recursos financeiros para a gestão e manutenção das UC's, além do repasse de bens, obras e contratação de serviços necessários para a sua constituição e institucionalização, como a realização de atividades de integração com as comunidades do entorno, a formação de conselhos, a elaboração dos planos de manejo, levantamentos de estudos fundiários e outras ações necessárias ao seu funcionamento.

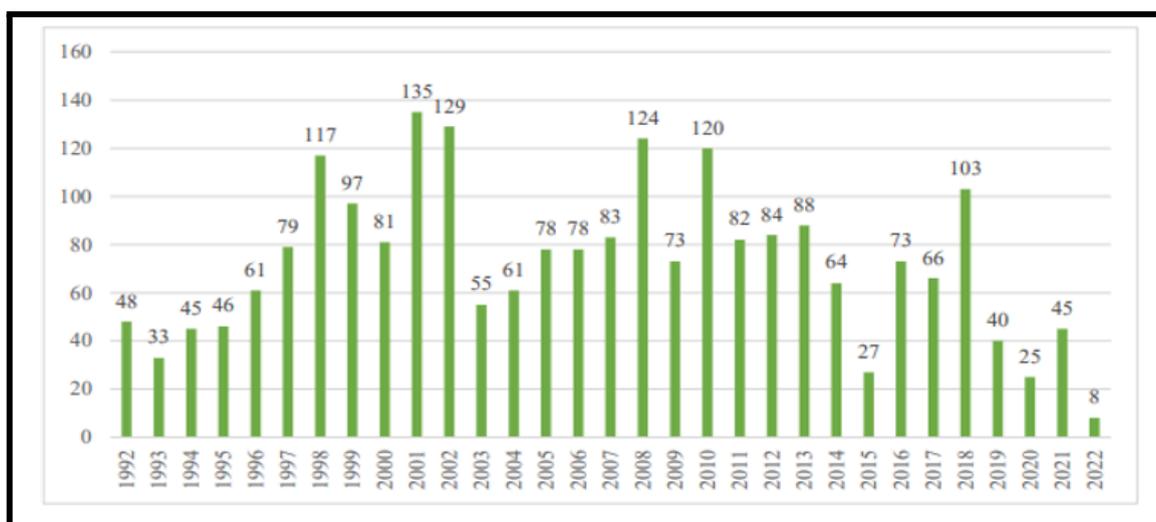
O programa é gerido por seu Comitê, que é presidido pelo Secretário de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente, e composto por representante da Secretaria de Relações Internacionais do Ministério do Meio Ambiente, pelo presidente do ICMBio, representante de entidades doadoras, representante da sociedade civil e representantes dos

órgãos subnacionais (Brasil, 2015). Para inclusão de UC's no programa ou criação de novas já abarcadas, que pode ocorrer rotineiramente, os órgãos gestores da pasta de meio ambiente do ente podem submeter as propostas de criação para o Comitê, que avaliará e deliberará conforme normas contidas no decreto e no Manual Operacional do Programa.

Do ponto de vista da coordenação e indução de políticas públicas, este programa funciona como outros da mesma natureza: elencam-se metas do governo federal para a política da área (no caso, criação e manutenção de UC's e preservação da biodiversidade na Amazônia), benefícios pela adesão (repasse de recursos e bens e apoio institucional) e requer-se contrapartidas do ente que aderir (cumprimento de requisitos e operacionalização da fiscalização). Dessa forma, o governo federal, com o programa, incentiva e induz a criação de UC's estaduais e ainda pode criar UC's federais via ICMBio vinculadas.

No que tange a prática da coordenação de políticas ambientais locais pelo governo central, é possível analisar se houve indução de políticas e comportamentos na região – e ainda, especificamente no que se refere a criação de UC's estaduais e considerando a consolidação do programa ARPA, resta saber se existe predominância ou não do uso desta ferramenta pelos governos estaduais. A Figura 5, a seguir, demonstra as UC's totais criadas no Brasil (incluindo federais, estaduais e municipais) por ano, até 2022, notando-se que ocorre maior incidência em determinados períodos:

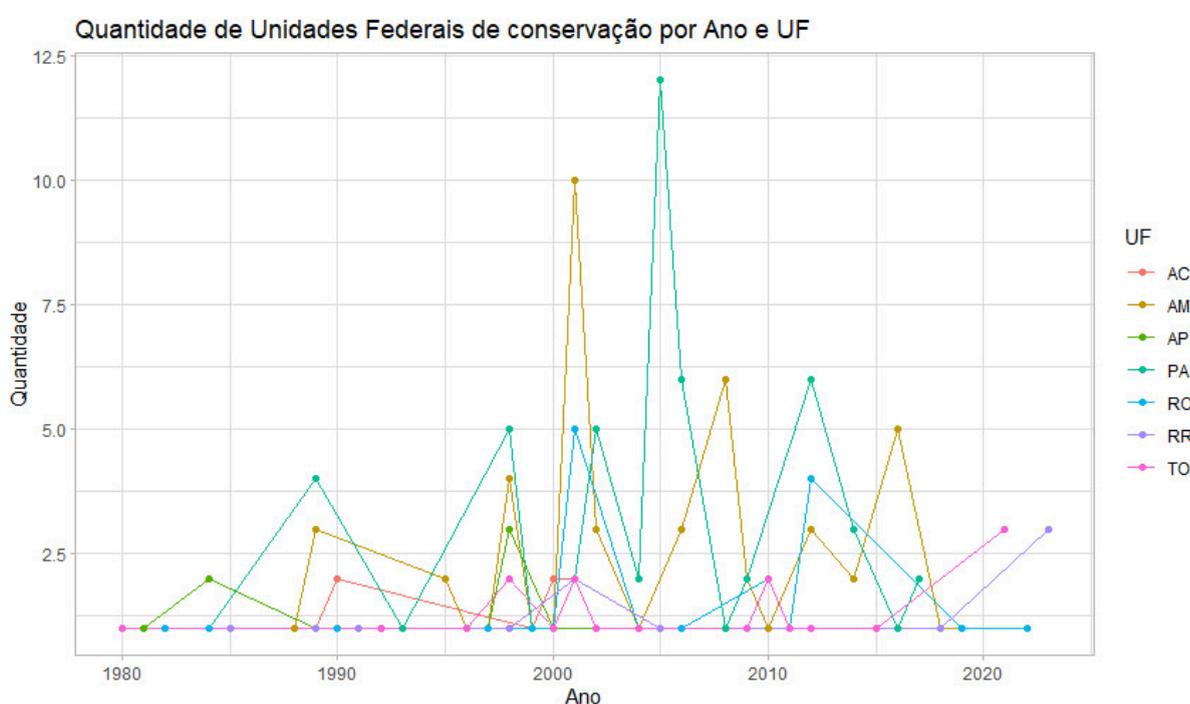
Figura 5 – Número de Unidades de Conservação por ano de criação (1992 - 2022)



Fonte: Adaptado de Costa (2023).

Os períodos em que há maior criação de UC's coincidem com o desenvolvimento de órgãos ambientais e diversos programas federais, o que pode expor uma possível relação entre esses fatores (maior institucionalização da pasta com maior criação de UC's). A Figura 6 demonstra as UC's federais (ou seja, criadas diretamente pela União nos territórios dos estados) concebidas nos estados da Amazônia Legal, que servem para permitir a observação da atuação direta do governo federal na região.

Figura 6 – Quantidade de UC federais por ano e UF em que se encontram



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de CNUC/MMA (2024).

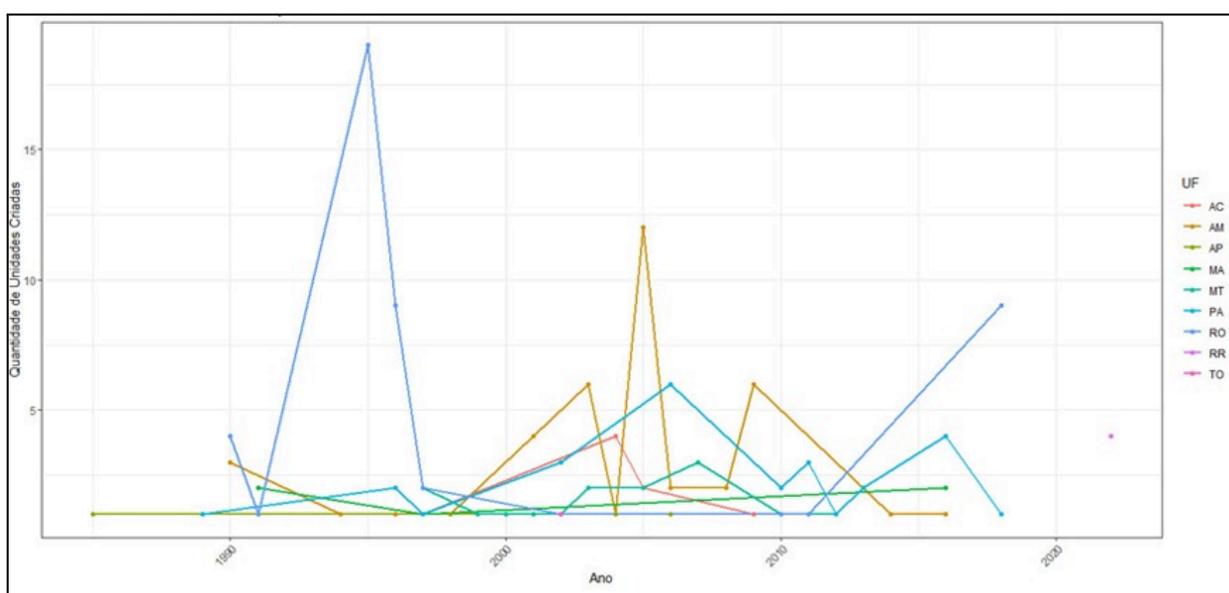
Apesar de haver grande variação, nota-se que há grande concentração de UC's federais criadas na primeira década dos anos 2000, principalmente em Amazonas e Rondônia, com criação constante durante os anos nesses estados (com média de 5 UC's criadas por ano naquele período).

Tais dados revelam que a política nacional ambiental é forte na região, com intervenção direta de criação de UC's federais em diversos estados. Possível explicação é o posicionamento estratégico desses entes em áreas fronteiriças com outras nações, o que expõe possível interesse de demarcação para maior tratamento e maior fiscalização nessas áreas

sensíveis, em consonância com os objetivos dos órgãos e sistemas criados, como o CENSIPAM.

No entanto, é necessário um recorte institucional menor e com maior controle de observação para analisar o fenômeno da indução/coordenação de políticas, ou seja, atuação indireta do governo na política local. Para afunilar o universo observado, elaborou-se a figura a seguir, que demonstra a quantidade de UC's estaduais especificamente dos estados da Amazônia Legal criadas por ano.

Figura 7 – Quantidade de UC's estaduais criadas por ano



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de CNUC/MMA (2024).

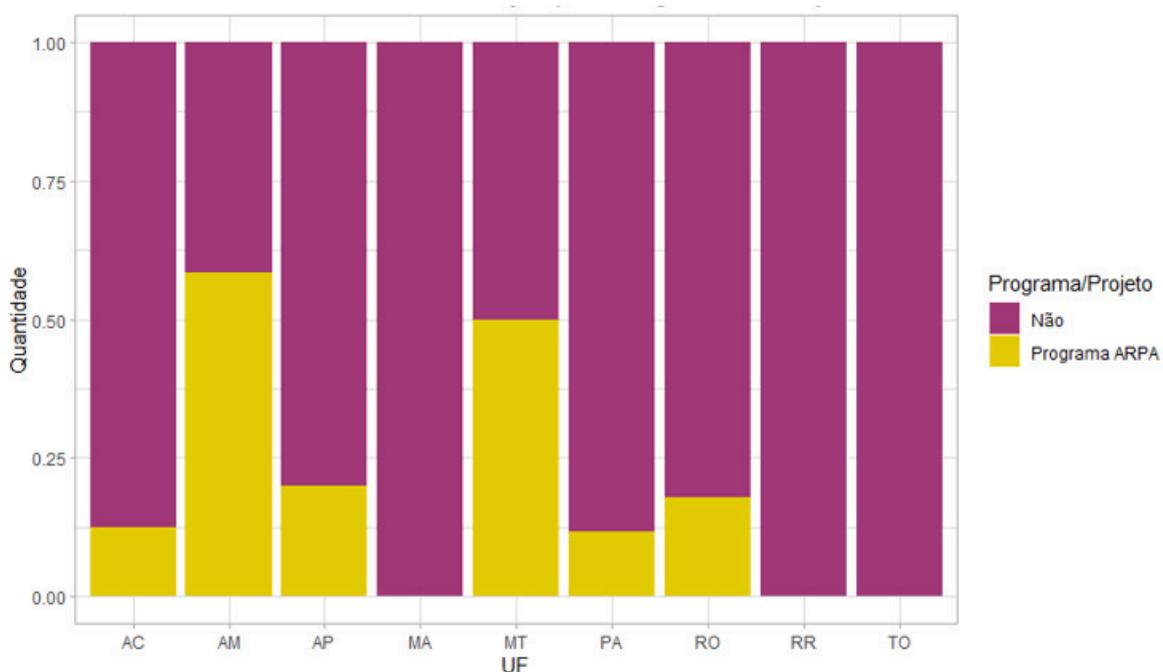
A quantidade total de UC's estaduais nos estados da Amazônia Legal é 153, sendo Acre com 08, Amazonas 41, Amapá 05, Pará com 26, Rondônia, 47, Roraima 04, Maranhão com 07, Mato Grosso com 16 e Tocantins possuindo uma Unidade de Conservação. Nota-se que há picos de quantidades de UC's criadas em alguns estados, como no ano de 2005 no Amazonas, decorrente das ações já descritas do governador que visavam retornos eleitorais, e no ano de 1995 no estado de Roraima.

Um possível elemento explicativo para o aumento considerável de unidades de conservação estaduais no período são as fases do Programa Nacional do Meio Ambiente (com etapas divididas de 1989 até 2006), que visavam robustecer as estruturas institucionais de meio ambiente, com fortalecimento das secretarias estaduais, capacitação de pessoal técnico e repasse de recursos, conforme exposto, e que indiretamente criou condições para o avanço da

política ambiental de demarcação nos estados. Assim, ainda que não diretamente vinculadas a algum programa específico, o volume das unidades de conservação criadas nesse período pode estar relacionado com esse contexto de cenário nacional.

Algumas dessas variações podem estar envolvidas com estímulos externos direto, como programas federais, dentro do mecanismo de indução de políticas. Do total, 45 Unidades de Conservação estão vinculadas ao programa ARPA, do governo federal, o que corresponde a quase um terço de todas. A figura, a seguir, demonstra a proporção entre as UC's estaduais criadas e geridas por intermédio do programa ARPA em relação a quantas não são, por estado.

Figura 8 – Proporção de UC's estaduais vinculadas ao Programa ARPA



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de CNUC/MMA (2024).

A contagem geral apresenta um grande número de UC's vinculadas ao programa, entretanto, ao se observar a proporção interna dos estados, a maior parte das UC's não foi criada vinculada ao ARPA. Dessa forma, o programa, como elemento indutor de políticas do governo federal aos governos estaduais, não se apresenta como o principal motivador de criação de UC's estaduais, tendo em vista a maior proporção de UC's criadas nos estados sem relação com o programa.

Ou seja, apesar do Programa ARPA ser um elemento de indução de políticas locais, como incentivador de criação de UC's, inclusive com repasse de recursos dos fundos federais, há outros motivadores e interesses dos governadores dos estados para criação e demarcação de áreas, demonstrando-se certa autonomia dos entes quanto à operacionalização desta política. Esses outros motivadores de criação de UC's estão relacionados às dinâmicas locais da política, tais como as preferências programático-partidárias e interesses eleitorais, como já suscitado.

Para fins de observação da dimensão federativa e das políticas públicas, nota-se que a indução de comportamento (criação de UC's) por meio de sistemas de incentivo indireto (programas com benefícios e recursos do programa ARPA) da União sobre os estados não foi o que predominou nesta região – ou ao menos com esta unidade de análise. Nota-se que a maior parte da atuação dos estados foi autônoma, sem vínculo com as atuações do governo federal, motivados por outros interesses que não os benefícios daqueles programas – uma vez que a grande maioria das UC's estaduais criadas não estão vinculadas àquele programa. Também observou-se que houve atuação do governo federal de maneira direta na região, com criação de diversas UC's próprias.

No capítulo seguinte, se analisa a dimensão partidária, observando em que medida as variações de partidos ocupantes dos governos estaduais interferem nas mudanças de padrões e tipos de UC's criadas e, ainda, a relação da posição ideológica do partido do governador com a criação de UC's.

5 GOVERNOS ESTADUAIS, PARTIDOS E POLÍTICA AMBIENTAL

Partidos são um canal da representação pelos quais grupos sociais exprimem suas reivindicações e interesses, assim como participam, direta ou indiretamente, da formação das decisões públicas (Michels, 1914). Para Weber (1999), por outro lado, são associações pertencentes à comunidade política, independentemente de seus fins ou objetivos específicos, dotadas de potencial de criação de capital social e político.

De todo modo, são plataformas institucionalizadas por meio das quais os indivíduos acessam a política, de forma que cada partido agrupa interesses, visões de mundo e ideologias distintas e, logo, diferentes propostas de lidar com as questões políticas (Sartori, 1976). No caráter eleitoral, servem para simplificar as escolhas dos eleitores, mobilizando-os para participar, e no organizacional, ajudam a recrutar líderes/representantes, enquanto que do ponto de vista governamental, formam maiorias e criam forças políticas (Downs, 1957). A lógica é que os membros dos partidos eleitos em cargos do Executivo e Legislativo operacionalizem aquelas visões de mundo, representando os programas de governos dos partidos.

Existe grande divergência dentro dos estudos sobre o tema quanto a atual força dessas organizações em influenciar os governos, com constatações de que, ao menos na América Latina, ocorre há décadas uma tendência de diminuição da importância dos partidos políticos (Mainwaring; Pereira; Tavares, 2001; Manin, 1995), também relacionada à “desideologização” partidária (Panebianco, 1990).

Outros problemas relacionados ao enfraquecimento dos partidos no Brasil tratam sobre sua baixa institucionalização histórica e a fraca identificação do eleitorado com essas organizações (Nicolau, 2017). Apesar desses desafios e complexidades, os partidos possuem programas, diretrizes e prioridades expressos em suas plataformas e estatutos sobre as áreas da política.

Muitas vezes não ocorre coerência entre as diretrizes partidárias e o modo como seus representantes locais as operacionalizam, devido a diversos desafios. Se observa um desalinhamento entre as prioridades políticas expressas por parlamentares na arena federal com as políticas de representantes do mesmo partido em governos subnacionais em diversas áreas da política, entre as quais a de educação, por exemplo (Loyola, 2014). Esse desalinhamento pode ser decorrente do perfil ideológico “flexível” do partido que, em nível nacional, abrange diversos espectros programáticos de candidaturas subnacionais – o que

induz em um múlti-direcionamento das políticas locais agregadas – como também pode ser decorrente dos constrangimentos impostos pela União sobre a política local que interfere na diretriz partidária (Loyola, 2014).

Mapear ideologias partidárias é uma tarefa complexa por si só. Os valores normativos que estruturam os modelos e a visão de mundo de cada ideologia são complexos e multidimensionais, assim como a maneira pela qual as organizações partidárias operacionalizam estes valores (Bolognesi, 2024) – ou seja, a forma como essas organizações atribuem conceitos e definem suas suas próprias ideologias (e o que entendem por “ideologia”) também varia.

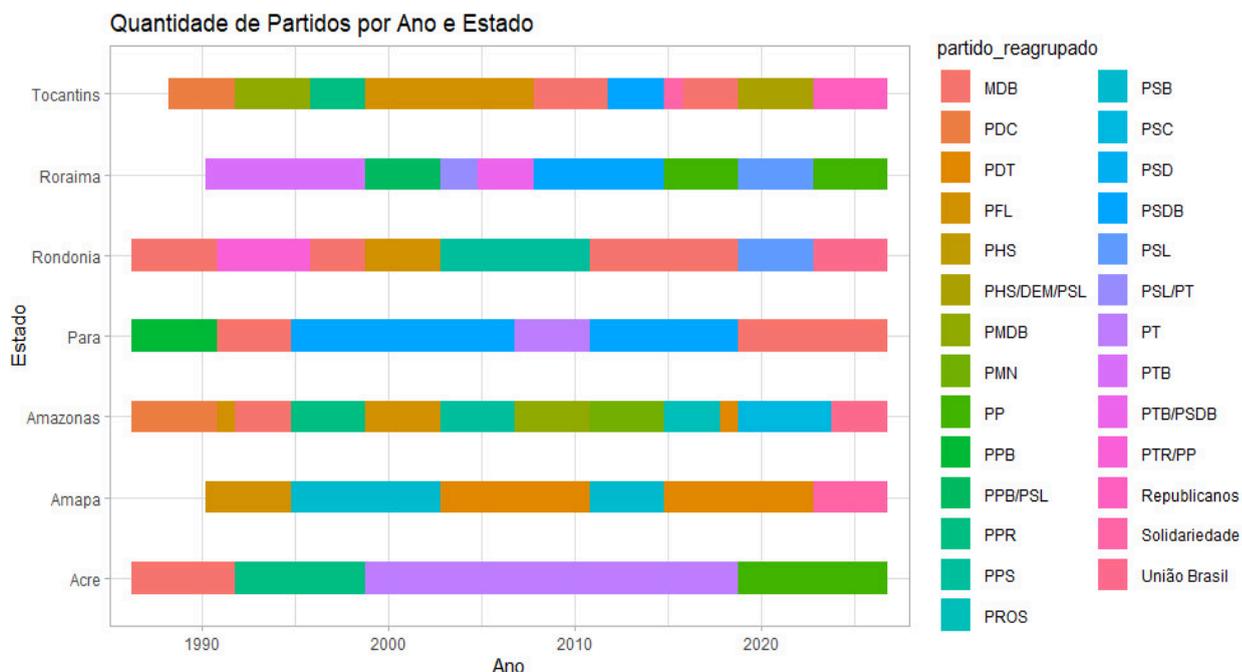
Os estudos de Ciência Política que categorizam a ideologia dessas organizações utilizam critérios diferentes para realizar essa classificação (Bolognesi, 2024) – havendo autores que utilizam programas e diretrizes contidas nos estatutos e agendas dos partidos, como elemento empírico para classificar os partidos (Babireski, 2014), enquanto que, por outro lado, há quem utilize as propostas de leis, comportamento parlamentar e programas partidários como dados (Dias; Menezes; Ferreira, 2012), e há ainda quem utilize a opinião pública (ou seja, a forma como a população percebe as ideologias dos partidos), por meio da aplicação de *Surveys* para realizar essa categorização (Braga, 2011).

Para fins de classificação ideológica dos partidos para este trabalho, utilizou-se Zucco e Power (2024), autores que realizam estimativas atualizadas e ampliadas da situação ideológica das posições dos partidos políticos brasileiros e novas estimativas das posições de todos os presidentes, desde a redemocratização em 1985 até 2022, localizando-os num espaço unidimensional entre esquerda e direita e observando sua movimentação ao longo do tempo. Os dados que os autores utilizam são do *Brazilian Legislative Surveys*, que coleta informações diretamente dos parlamentares, por meio de questionários ou entrevistas, para investigar suas opiniões sobre temas políticos, econômicos e sociais, observando como votam, negociam e se posicionam em relação a projetos de lei, além de suas relações com partidos, líderes e bases eleitorais, mapeando também prioridades e agendas dos legisladores (Zucco; Power, 2024).

No presente trabalho, utilizamos esta categorização para agregar a posição política dos partidos que ocuparam o executivo na Amazônia Legal e analisar os atos dos governadores a partir deste filtro. Portanto, ciente das limitações e desafios apresentados, o que se realiza nesta pesquisa, neste capítulo, é observar a relação da posição ideológica do partido em nível nacional com a atuação local do governador. Na figura, a seguir, se observam os 24 partidos

que ocuparam cargos nos estados da Amazônia Legal por período, notando-se grande variação até 2024.

Figura 9 – Partidos ocupantes de cargos por estado por ano



Fonte: Elaborado pelo autor. TSE (2024).

No quadro abaixo, agregamos os partidos por orientação ideológica, utilizando-se a classificação de Zucco e Power (2024). Para fins de transparência e indicando-se a limitação do estudo, cabe esclarecer previamente que, entre o marco temporal inicial da pesquisa (1990) e a atualidade (dezembro de 2024), houve algumas mudanças quanto à posição dos partidos. Houve mudanças significativas (1) na composição dos partidos, de forma de que alguns deixaram de existir, tendo sido incorporados por outros, ou fundiram-se, conforme se descreve no quadro - como o caso de PHS, PSC e PTR que se tornaram o Podemos.

A (2) orientação ideológica de diversos partidos sofreu alteração no decorrer do tempo, de forma que certos partidos migraram de centro-direita para os extremos - essa movimentação da posição é indicada nos estudos de Zucco e Power (2024).

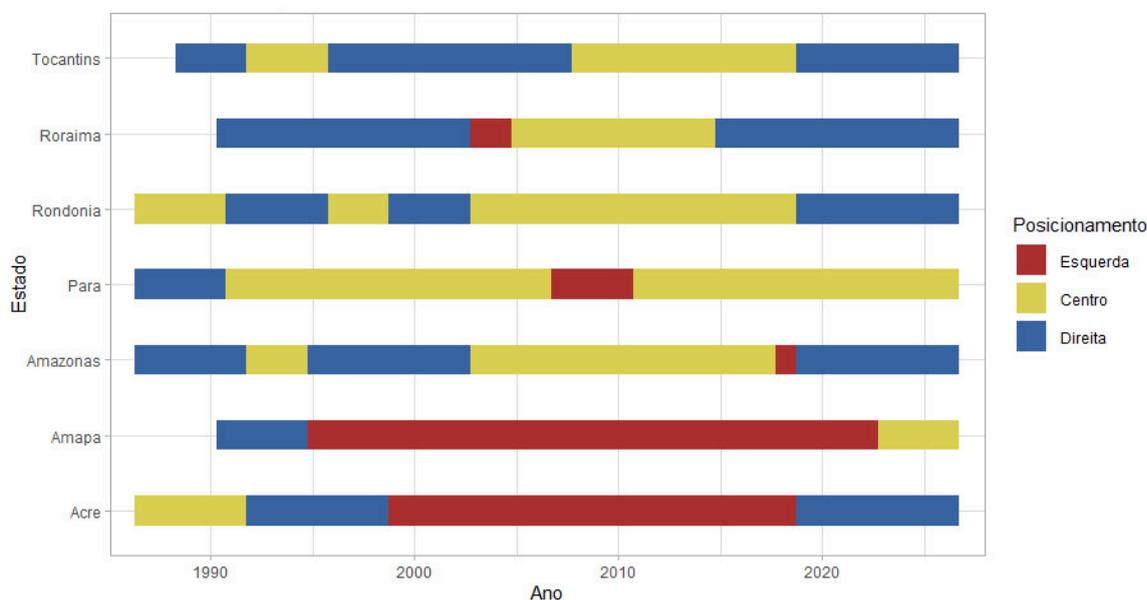
Quadro 4 – Partidos e orientações ideológicas

Sigla Original	Nomenclatura atual - 2024	Orientação ideológica
PDC	Progressistas	DIREITA
PP		
PPB		
PPR		
PFL	União Brasil	
PSL		
UNIÃO BRASIL		
PHS	Podemos	
PSC		
PTR		
REPUBLICANOS	Republicanos	
PTB	Partido Renovação Democrática	
MDB	MDB	CENTRO
PMDB		
PMN	Mobiliza	
PPS	Cidadania	
PSD	PSD	
PSDB	PSDB	
SOLIDARIEDADE	Solidariedade	
PROS		
PDT	PDT	ESQUERDA
PSB	PSB	
PT	PT	

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de TSE (2024), seguindo critérios elaborados por Zucco e Power (2024).

Já na Figura 10, a seguir, apontamos como, em cada estado da região, os partidos do mesmo campo ideológico ocuparam mandatos no decorrer do tempo, categorizando e agregando os dados da Figura 9 a partir das classificações do Quadro 4. Essa categorização e agrupamento por orientação ideológica nos permite observar as preferências na criação de UC's e sua relação com ideologia política, conforme se detalha mais adiante.

Figura 10 – Ocupação de cargos por governo, agregados por base ideológica, por estado a cada ano

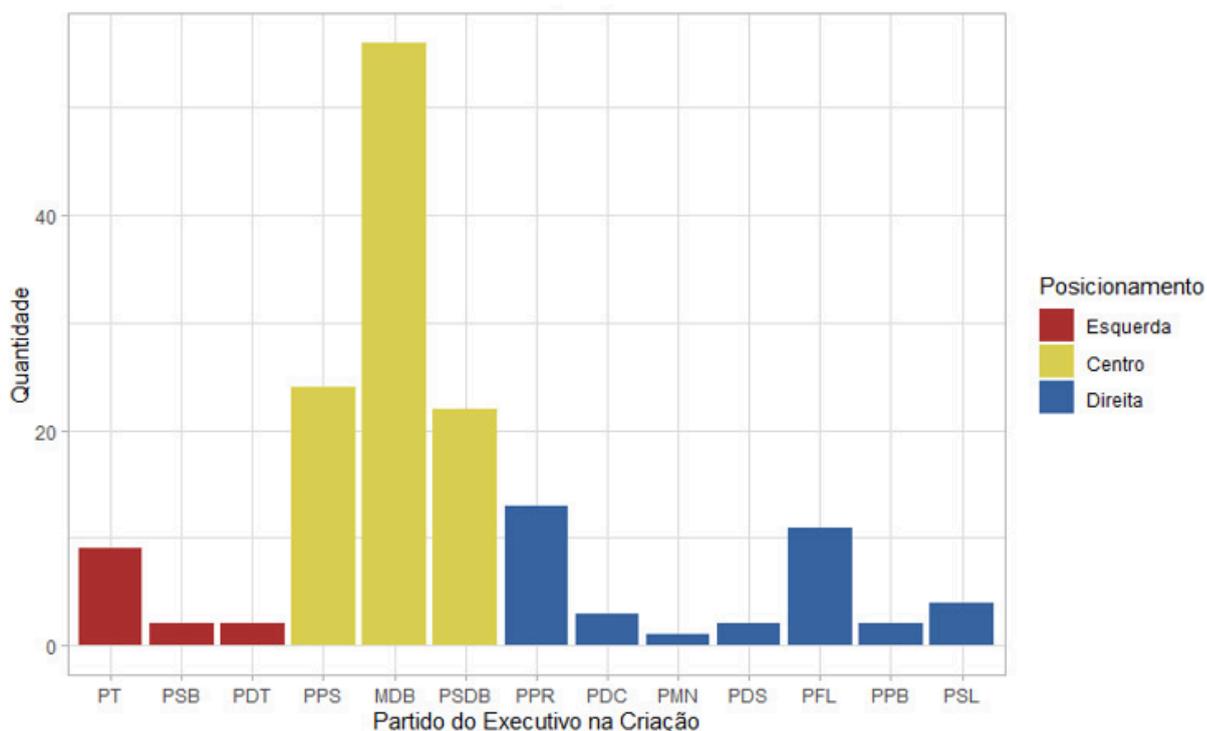


Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de TSE (2024).

Na trajetória dos estados da Amazônia, nota-se que os partidos que ocuparam os governos estaduais possuem posições ideológicas variadas. No Amapá, há tradição na ocupação dos cargos por partidos de esquerda, que também possuem forte presença no Acre. Por outro lado, no Pará, considerando o MDB e PSDB e em Rondônia, pelo PPS e MDB, os governos foram majoritariamente de centro. Em Roraima, PSDB ocupou o governo por 4 mandatos que, somados aos 3 do PP e PSL, demonstram uma trajetória de centro e direita no poder no estado. Já no Amazonas, a maior parte dos governadores foi de direita, de diversos partidos.

Estes dados trouxeram o panorama de partidos que ocuparam cada estado, agrupados por posição ideológica. Para analisar quanto os governadores desses partidos criaram de Unidades de Conservação, utiliza-se o gráfico a seguir, que demonstra quantidade total de UC's estaduais existentes até dezembro de 2024, identificando-se visualmente a posição ideológica do partido ao qual integra.

Figura 11 – Quantidade de UC criadas por partido do governante que o criou, com posicionamento de ideologia do partido



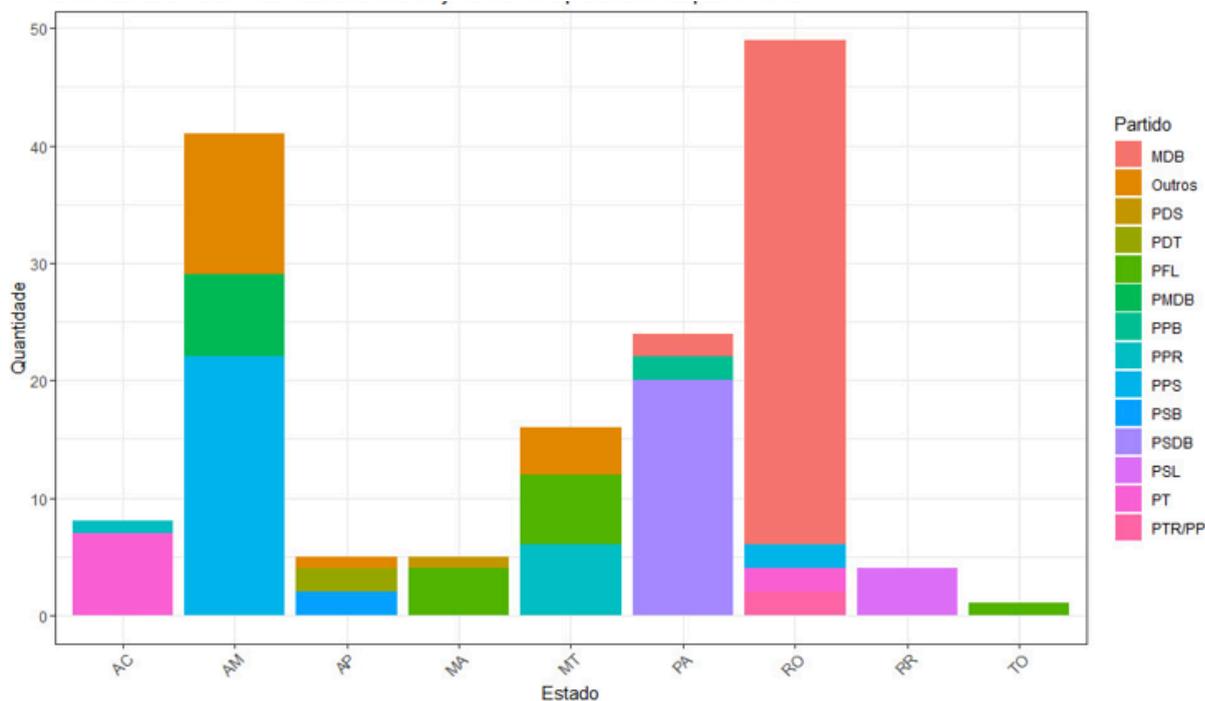
Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de TSE (2024) e CNUC/MMA (2024).

Estes dados demonstram a proporção de criação de UC's por governantes de cada partido, que foram agrupados por ideologia política em esquerda, direita e centro, utilizando quantidade unitária (e não por área total da UC) e agregando todos os estados da região. Nota-se que os partidos de centro foram os que mais criaram áreas demarcadas em número absoluto.

Naturalmente, poderia-se esperar (e alegar) que haveria mais criação de UC's por partidos que mais estiveram ocupando cargos no Executivo, ou seja, mais tempo no poder. Para dirimir tal questão, contrasta-se esses dados com os referentes aos períodos de ocupação de mandatos pelos partidos, gerando a Figura 12, a seguir. Nela é possível observar as UC's criadas por cada partido em cada estado, identificando-se as proporções de criação entre os partidos.

É possível notar como os mesmos partidos possuem preferências distintas dependendo do estado. Em certos estados, como no Pará e no Acre, os partidos que mais ocuparam cargos foram os que mais criaram UC's, de fato, mas essas tendências não se repetem em todos os estados.

Figura 12 – Quantidade de UC's criadas por partido por estado



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de TSE (2024) e CNUC/MMA (2024).

No Pará, os grupos políticos que mais ocuparam cargos foram (e são) do MDB e PSDB, considerados de centro – dos 11 mandatos existentes no período, 8 foram ocupados por partidários dessas siglas. E das 26 UC's estaduais existentes, 22 foram criadas por esses partidos, chamando atenção para o protagonismo de Almir Gabriel e Simão Jatene, ambos do PSDB, como os que mais utilizaram essa ferramenta de demarcação.

No Amapá, a lógica de que “partidos que mais ocupam cargos são os que mais criam UC's” se repete: dos 11 mandatos exercidos no período, 7 foram ocupados por PSB e PDT, considerados de esquerda. Das 5 UC's existentes, 4 foram criadas por estes partidos, sendo elas: Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, APA do Rio Curiaú, Apa da Fazendinha e Floresta Estadual do Amapá.

No Amazonas, não houve predominância de ocupação do governo por poucos partidos, ocorrendo grande variância entre os partidos que ocuparam o executivo – 2 do MDB, de centro, 2 do PMN, 2 do PROS, 1 do PSC, 1 União etc. Entretanto, das 42 UC's do estado, 25 foram criadas somente pelo governador Eduardo Braga, do MDB, depois mudando para PPS, e outras 11 por Amazonino Mendes, do MDB e depois PPR. Ressalte-se que ambos os executivos passaram por partidos de centro a direita.

Por outro lado, em Roraima, os partidos dos governadores que ocuparam cargos foram muito variados, com 4 mandatos do PSDB e 1 do PSB, de centro, 3 do PP, 3 do PSL e 2 do PTB, todos da direita. O que chama atenção é que a totalidade das 4 UC's existentes no estado foi criada por um único governador, Antonio Denarium, do PSL, único ano de 2022, seu último mandato. São elas dos tipos Parque Estadual (das Nascentes), ou seja do grupo de Proteção Integral, e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (Itapará – Boiaçu, Campina e Xeriuini).

No Acre, houve uma pequena variação na ocupação de cargos: dos 12 mandatos do período, 5 foram ocupados pelo PT (esquerda), 2 pelo MDB (centro), 3 pelo PPR (direita) e 2 pelo PP (direita). No entanto, quase a totalidade das 8 UC's estaduais foram criadas pelo PT, com um total de 7 UC's instauradas pelo governador Jorge Viana, durante o período de 2004 a 2005. Vale mencionar que o PT também teve outro governador, Binho Marques, que criou apenas uma UC.

Em suma, existem estados (a) cujos partidos que mais ocuparam cargos são os que mais criam UC's (exemplo do Pará), existem estados (b) em que não há predominância de algum partido específico, mas diversos governadores criaram UC's (Amazonas, ainda que considerando o protagonismo de certas figuras políticas), e há estados (c) em que o partido que mais criou não foi o que mais ocupou o governo historicamente (caso de Roraima, por exemplo). Assim, não é a ocupação por mais tempo de um partido no governo que gera mais UC's.

Sobre a ideologia partidária em matéria ambiental especificamente, Barros (2015) demonstra como ocorreu a adesão da pauta verde pelos partidos políticos em seus programas e indica o perfil partidário de ideologia ambiental e as propostas de políticas ambientais, utilizando como dados os conteúdos das plataformas partidárias. Alguns partidos adotaram políticas de proteção ambiental como uma parte fundamental das suas plataformas e outros apresentam mais resistência à essa pauta.

O elemento empírico que o autor utiliza para realizar a sua classificação sobre organizações são as plataformas partidárias, ou seja, o que cada partido declara como visão programática, documento este que é elaborado pela direção partidária, aprovado pelos colegiados. Entretanto, vale realizar a ressalva de que essa plataforma não necessariamente expressa os valores e posições de cada representante do partido e nem o modo como esses partidários se comportam em seus votos no processo legislativo ou em cargos do executivo.

De todo modo, o autor também elaborou quadro agrupando os diferentes perfis de interação com a pauta ambiental entre os partidos, utilizando estes dados presentes nas suas plataformas (Barros, 2015):

Quadro 5 – Perfil partidário de governança ambiental

Partidos	N	Perfil Partidário	Propostas de Políticas Ambientais	Papel do Estado
PP, PSDC, PSD, PTB, DEM	6	Preservacionistas	Medidas para intensificar projetos de recuperação ambiental para restabelecer o equilíbrio dos ecossistemas	Guardião das políticas de preservação
PCdoB, PDT, PSOL, PCO, PSTU, PCB	6	Críticos ao sistema capitalista	Defesa de mudanças estruturais no sistema produtivo. Propostas utópicas de superação da ordem capitalista	Agente de construção de uma nova ordem econômica.
PMDB, PT, PRB, PPS	4	Desenvolvimentistas	Adoção de mecanismos para conciliar crescimento econômico e sustentabilidade nas políticas agrícolas, energéticas, hídricas e de ciência tecnologia e inovação	Indutor da sustentabilidade
PV, PEN	2	Ecologistas sistêmicos	Transformações sociopolíticas e culturais sistêmicas e integradas. Associação entre democracia e cidadania ecológica. Ecologia como expressão de justiça social e de direitos humanos	Regulador da ecologia política / ecologia urbana e indutor da nova cultura ambiental.

Fonte: Adaptado de Barros (2015).

Estes dados indicam as perspectivas de cada partido para o meio ambiente e como enxergam o papel do estado nessa dinâmica. Ainda segundo o autor (Barros, 2015, p. 711):

Os preservacionistas defendem como prioridade amplos projetos de recuperação dos biomas a fim de restabelecer o equilíbrio ambiental. Isso é visto como requisito para a retomada de projetos de desenvolvimento econômico. Os desenvolvimentistas, por sua vez, colocam em primeiro plano o crescimento econômico, mas segundo os princípios da sustentabilidade. Os críticos ao capitalismo apegam-se a visões marxistas, com um modelo estatal capaz de reestruturar o sistema produtivo. Os ecologistas sistêmicos são os defensores de uma ordem ecológica complexa, capaz de religar saberes, políticas e práticas sociais.

Considerando que o programa partidário, previsto nas plataformas, reflete a visão de mundo dos partidos, ao menos nos discursos contidos naqueles documentos, tentamos identificar se os representantes conduzem sua política no mesmo sentido nas orientações partidárias. Notamos que existem descompassos entre o programa partidário nacional e a forma como seus representantes locais o reproduzem, como dito.

Para ilustrar essa desconexão, vale ressaltar que em muitos trâmites legislativos, é comum que direção partidária libere sua bancada de parlamentares para votarem conforme preferam, individualmente, sem orientar coletivamente o direcionamento. Esse exemplo indica, corroborando com os estudos sobre enfraquecimento partidário, que os partidos (e seus programas ou diretrizes) muitas vezes possuem pouca conexão direta com política pública pauta em questão, havendo múltiplos interesses por trás dessa incompatibilidade. De todo modo, aplicando estes enquadramentos sobre os atos em questão, mas ciente das limitações da metodologia utilizada, notamos certos padrões.

Faz sentido que PMDB, PPS e PT, que possuem em seus programas uma visão desenvolvimentista sobre meio ambiente, tentem conciliar crescimento econômico com proteção ambiental, pelo viés da sustentabilidade, busquem instaurar UC's que são instrumentos de operacionalização desses interesses, e principalmente do tipo uso sustentável, que prevêm a exploração racional do solo. Assim, é coerente que estes partidos, quando estiveram no poder estadual, tenham criado UC's largamente.

Por outro lado, chamamos a atenção para quando os ocupantes de partidos não seguem a linha de seus programas. O PP possui em sua plataforma uma visão preservacionista e propõe medidas para intensificar projetos de recuperação, contudo, quando esteve no governo de Roraima, com Neudo Campos, em 1998, e Suely Campos, em 2014, não instaurou UC alguma – salientando-se que existem categorias de UC's de Proteção Integral que atendem justamente aqueles interesses de recuperação e preservação, dos quais os governantes não fizeram uso. Assim, demonstra-se incoerente o programa partidário nacional desses partidos, com a atuação desses governantes, no que se refere às UC's.

O que demanda maior atenção ainda é a criação de diversas UC's pelo governador Antonio Denarium, na época, do PSL, também de Roraima, considerando a postura do partido em nível nacional – também pode estar relacionada com outros interesses do político, não visíveis pelos dados disponíveis até então.

Este partido não possui histórico de defesa de meio ambiente em suas plataformas e o ex-presidente Bolsonaro, também do PSL, quando ocupou a presidência, pautou, operacionalizou e deu suporte político à sua base do Legislativo (de seu partido e coligações) ao chamado “pacote da destruição”, conjunto de propostas de leis consideradas retrocessos ambientais que preveem, entre outras medidas, anistia para desmatadores, flexibilização do Código Florestal e sobre regularização fundiária, exploração mineral em Unidades de Conservação e redução da Reserva Legal (Sardinha, 2024). Durante o governo Bolsonaro, houve processo sistemático de enfraquecimento, desmonte e desmantelamento das políticas ambientais, com cortes orçamentários, redução da fiscalização e desmonte de instituições como o IBAMA e o ICMBio, o que afetou a capacidade do Estado brasileiro de proteger o meio ambiente, combater o desmatamento e garantir o cumprimento das leis ambientais, tanto promovendo atividades econômicas em áreas protegidas, como na Amazônia, quanto no próprio discurso do Presidente à época, que minimizava a importância da proteção ambiental (Capelari; Milhorange; De Araújo, 2023). Daí porque é curiosa a postura de criação de várias áreas demarcadas por um governador do mesmo partido que Bolsonaro, durante este processo de desmantelamento.

Essa incompatibilidade demonstra que não necessariamente existe coerência entre o programa partidário nacional (e as atuações de seus deputados e executivos desse nível de governo) com as atuações dos governantes em nível local. Os resultados apontam que os governadores, tanto de direita quanto de esquerda, tendem a adotar uma posição desenvolvimentista, que congrega crescimento econômico com (aparente) preservação do meio ambiente.

Diante do que foi explorado nos capítulos anteriores, nota-se que a criação de UC's pelos governadores sempre visa algum benefício como motivação, que pode ser obtenção de capital político/social junto a população, para ser convertido ou não em capital eleitoral; assim como pode ser a busca por recursos financeiros, via programas nacionais ou fundos internacionais, para serem usados no próprio estado. A busca por esses benefícios parece ser transversal ao espectro ideológico de direita ou esquerda, de forma que os atos dos governadores de diferentes partidos não parecem ter muita correlação com a variável partido ou ideologia.

Assim, apesar de haver um posicionamento claro dos partidos sobre o tema ambiental, os discursos e programas dos governantes locais parecem não ser conexos com aquelas diretrizes e prioridades, justamente por causa desses outros interesses em disputa em diversos

níveis. Nesse sentido, há indicativos de que a dimensão partidária não é o fator preponderante na elaboração da política ambiental na região Norte, abrangida pela Amazônia Legal (Silva; Teston, 2023).

Dados de mapeamento da postura dos governantes dos estados do norte do Brasil sobre a pauta de meio ambiente identificaram que a dinastia política-familiar do governante é a variável que possui mais preponderância sobre a política ambiental do que o partido do governante – inclusive demonstrando que o mesmo partido possui posicionamentos variáveis sobre a mesma pauta quando há diferentes ocupantes do governo federal, notadamente Lula e Bolsonaro (Silva; Teston, 2023). Ou seja, entre os interesses do governante local, está o alinhamento com o governo federal, independente de sua posição rígida.

A região Norte, abarcada pela Amazônia Legal, possui um histórico de oligarquias políticas familiares que ocupam os governos e cargos altos no Legislativo local (Silva; Teston, 2023). Então, o partido político (com sua ideologia e visão programática) não é a única organização que exerce influência sobre a decisão do governante político, concorrendo com outras em jogo.

A criação de Unidade de Conservação aparentemente não possui relação com um programa partidário, existindo figuras que fizeram muito uso da ferramenta, independente do partido. São os exemplos os governadores: (a) Antonio Denarium, do PSL depois PP, de Roraima, que criou todas UC's de seu estado, ressaltando que o PSL teve outros governadores que não atuaram nesse sentido; (b) Eduardo Braga, do MDB depois PPS e Amazonino Mendes, do Amazonas – ambos os casos em que continuaram criando UC's mesmo após a troca de partido – Simão Jatene, do PSDB, do Pará e Jorge Viana, PT, do Acre.

Esses dados sugerem que a criação de UC's não é decorrente de programa partidário, mas, nestes casos, na operacionalização destas ferramentas por estas figuras centrais, podem ter visto algum tipo de benefício e retornos constantes para essa reiteração, independente do partido que ocuparam.

De maneira geral, nota-se que o partido político, com sua ideologia programática, não é a única organização ou força que influencia na decisão do governante político sobre a política ambiental, e especificamente com a criação e escolha de UC's de forma que, aparentemente, não há relação tão forte entre os fatores.

Um dos elementos que este trabalho visou investigar é justamente essa conexão, que se demonstrou fraca, entre os partidos e seus representantes locais. O resultado de que um partido (ou a ideologia política) não possui influência ou variância para a temática ambiental

ou para a região amazônica é um dado muito relevante, podendo revelar diversas incompatibilidades dentro da dinâmica político-eleitoral local.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou responder à pergunta: que fatores políticos podem estar relacionados à distribuição de Unidades de Conservação estaduais criadas nos estados da Amazônia Legal brasileira, no período de 1990 a 2024? Unidades de Conservação são instrumentos importantes para a preservação da biodiversidade, o incentivo ao desenvolvimento sustentável, manutenção de comunidades tradicionais, combate à crise climática e ao desmatamento.

Todavia, é objeto de disputa entre os interesses que rondam seu uso, entre os quais, aqueles relacionados à defesa socioambiental, de um lado, e aqueles envolvidos na exploração dos recursos naturais, pecuária, extração mineral, grandes empreendimentos e outras formas de destinação do solo, do outro. O conflito envolvendo estes interesses ocorre tanto no processo Legislativo, que resultou no marco legal do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e também ocorre na instância da elaboração da regulamentação ambiental nas agências reguladoras em geral e ainda ocorre na etapa do uso desta ferramenta de demarcação de área pelos executivos.

Além deste eixo de disputa sobre os recursos, existem outras dimensões que atravessam a decisão do governante na criação de UC's e que foram analisadas no trabalho, quais sejam a coordenação de políticas públicas pelo governo federal e a relação do programa ideológico-partidário com aquele ato. Também foram notadas outras dimensões que interferem no uso, tais como os interesses eleitorais do governante, que pode criar UC's para gerar capital eleitoral, como no caso do governador Eduardo Braga. Ainda há os interesses estratégicos do governante para o território, visando usar UC's para adquirir o controle territorial e proteção jurídica para viabilizar operações de infraestrutura ou exploração mineral futuras, como no caso do Mosaico do Carajás.

Assim, entre os elementos envolvidos na decisão sobre a criação de UC's, verificou-se esta pode ser/estar:

- a) decorrente da adesão do governo local a algum programa de incentivo do governo federal;
- b) decorrente de um planejamento estratégico do governante para o território específico;
- c) decorrente do pleito de grupos sociais ambientalistas;

- d) alinhada à visão programática-ideológica do partido do governante;
- e) visando beneficiar grupos sociais que venham a trazer retornos eleitorais;

Sendo assim, a escolha sobre a criação da UC não é meramente técnica, pois o processo decisório recebe influência de diversos níveis de interesses em disputa. As redes de cooperação e articulação de atores atuantes são determinantes para a difusão da política ambiental, de forma que até a origem da demanda pela criação influencia no seu desenho.

Observando a distribuição das UC's estaduais nos estados da Amazônia Legal brasileira, que ocupam cerca de 30% do território de cada estado, em média, notou-se que há variação nos tipos específicos e nas quantidades de UC's criadas pelos estados – ou seja, nas preferências dos governadores quanto à quantidade e ao tipo de UC. Contudo, apesar das diferenças, via de regra, os governadores possuem preferência por criar áreas que permitam a exploração de recursos naturais (UC's do tipo Uso Sustentável), conciliando interesses econômicos com os de preservação ambiental.

Na dimensão da relação entre os entes federativos, a literatura apontou que existe a tendência geral da coordenação de políticas públicas pelo governo federal, decorrente da distribuição descentralizada de competências pelo desenho constitucional da Constituição Federal de 1988, somado ao desnivelamento das capacidades estatais dos entes subnacionais, em eixo vertical e horizontal. Entretanto, nota-se uma lacuna na literatura que analise sistemática e especificamente sobre a relação entre o sistema federativo e as políticas Ambientais, haja vista a complexidade de atores, atribuições e ferramentas deste setor.

Esta coordenação de comportamentos do governo federal sobre os entes subnacionais, que ocorre por meio da utilização de programas em que há um sistema de incentivos e induções de políticas, tal como a transferência condicionada de recursos, se expressa também na política ambiental. O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), elaborado visando a criação e expansão de Unidades de Conservação estaduais e que assegura recursos financeiros para a gestão e manutenção das UC's, além do repasse de bens, foi construído dentro desta dinâmica. Entretanto, não parece ter sido o maior indutor de políticas ambientais na Amazônia.

Apesar do Programa ARPA ser um elemento de indução de políticas locais, como incentivador da criação de UC's, observou-se que menos de um terço das UC's criadas (43 das 153 existentes) possuem relação com a iniciativa – o que parece se contrastar com a

hipótese. Em análise aprofundada, observou-se que há outros motivadores e interesses dos governadores dos estados para criação e demarcação de áreas.

Na dimensão da relação entre programas ideológicos partidários nacionais e atos do governante local observou-se diversos resultados inesperados. Em dados sobre os estados especificamente, existem estados cujos partidos que mais ocuparam cargos são os que mais criam UC's; existem estados em que não há predominância de um partido com mais mandatos ocupados e no quais que diversos partidos criaram UC's; e há estados em que o partido que mais criou UC's não foi o que mais ocupou o governo historicamente – de forma que não é a ocupação por mais tempo de um partido no governo que gera mais UC's estaduais.

Também notou-se que, na região, observando os dados dos partidos de maneira agregada, aqueles que mais criaram UC's estaduais foram de centro – PMDB/PPS/PSDB –, no entanto, isto se deve ao histórico de poder na região. Em linhas gerais, os governos dos estados da Amazônia foram ocupados por diversos partidos, todavia, em sua maioria de centro e direita, com exceção do Amapá e Acre. No Pará, os governos foram majoritariamente de centro, em Roraima, de centro e direita, e no Amazonas, maior parte é de direita.

Notou-se ainda que, via de regra, não há relação forte entre a visão ideológica nacional do partido para o meio ambiente e os atos dos seus governadores locais na região da Amazônia Legal, apesar disso, observou-se coerência entre o programa partidário desenvolvimentista-ambiental do PMDB, PPS e PT, que congrega conciliação entre desenvolvimento econômico e manejo sustentável dos recursos naturais com a vasta criação de UC's do tipo Uso Sustentável por seus representantes.

Observou-se também que o partido político, como organização social/política, muitas vezes não é a principal força de influência ou diretriz sobre a política de seu representante, havendo outros motivadores e organizações em jogo. Nesta dinâmica, emergem certas figuras política que parecem ter aderido à prática de criação de Unidades de Conservação reiterada no decorrer do tempo, tais como os governadores Eduardo Braga e Amazonino Mendes do Amazonas, independente dos partidos pelos quais passaram, bem como, Simão Jatene, do Pará, e Jorge Viana, do Acre, – aos quais se pode atribuir grande número de UC's criadas na região e que parecem ter conseguido visualizar nessas ferramentas muitos benefícios políticos.

Coube notar os atos do governador Antonio Denarium, que foi do PSL e depois do PP (ambos partidos de direita), de Roraima, que criou todas UC's de seu estado – o que gerou certa surpresa, tendo em vista o declarado interesse de seu partido, mesmo de Bolsonaro, em

oposição à pauta ambiental. Comportamento este que merece investigação mais detalhada futura.

Ao que tudo indica, a formação política dos nossos governantes, seja de partidos de esquerda ou direita, é a de “desenvolvimentistas-econômicos”, de forma que tentar compreender comportamento de atores ou políticas ambientais a partir do filtro “partidos” parece ser insuficiente ou espúria diante da complexidade dos fenômenos. As dinâmicas de disputa de interesse da pauta ambiental demonstra-se romper com o espectro esquerda-direita e superar a matriz de análise de ideologia política, de forma que precisamos de novas formas de enquadramentos sobre essas organizações e dimensões da política, principalmente para a região amazônica.

A pesquisa realizada, apesar de o elemento empírico ser Unidades de Conservação estaduais, a discussão ampla versa sobre política ambiental como um todo, categoria a qual aquela pertence. Os resultados apresentaram contribuições nos eixos de coordenação do governo federal sobre o estadual, relação entre ideologia partidária ambiental nacional e governos locais, bem como dinâmicas e interesses que surgiram no processo da pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.
- AFONSO, C. M. **Sustentabilidade**: caminho ou utopia? São Paulo: Annablume, 2006.
- ALMEIDA, F. P. **Histórico de criação das categorias de Unidades de Conservação no Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável) – Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, Instituto de Pesquisas Ecológicas, Nazaré Paulista, 2014.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; VIANA, L.; VIANA, M. Os fundamentos legais da política nacional do meio ambiente. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente: fundamentos constitucionais e legais**. Brasília: Edições Câmara, 2013. p. 57-66.
- ARRAES, R. A.; MARIANO, F. Z.; SIMONASSI, A. G. Causas do desmatamento no Brasil e seu ordenamento no contexto mundial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50, p. 119-140, 2012.
- ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- BABIRESKI, F. R. **A direita no Brasil, Chile e Uruguai: estudos dos programas e manifestos partidários**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- BARROS, A. T. Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 3, p. 693-733, 2015.
- BOLOGNESI, B. Como medir ideologia partidária? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 32, p. 1-25, 2024.
- BORGES, L. A. C.; DE REZENDE, J. L. P.; PEREIRA, J. A. A.. Evolução da legislação ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 2, n. 3, p. 447-466, 2009.
- BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL JR, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 271-303, 2011.
- BRASIL. **Decreto n. 8.505, de 20 de agosto de 2015**. Dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**, 2024. Disponível em: <https://cnuc.mma.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Desmatamento na Amazônia tem queda histórica de 66% em julho**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2023/08/desmatamento-na-amazonia-tem-queda-historica-de-66-em-julho>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRANCALION, P. H. S.; GARCIA, L. C.; LOYOLA, R.; RODRIGUES, R. R.; PILLAR, V. D.; LEWINSOHN, T. M. Análise crítica da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (2012), que substituiu o antigo Código Florestal: atualizações e ações em curso. **Natureza & Conservação**, [s.l.], v. 14, p. 1-15, 2016.

BRITO, D. M. C. Conflitos em unidades de conservação. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2008.

CABRAL, E. R. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CAPELARI, M.; MILHORANCE, C.; DE ARAÚJO, S. Dismantling of the Brazilian environmental policy. **Sustainability in Debate**, [s.l.], v. 14, n. 1, p. 20–25, 2023.

CASTRIOTA, R. Preservar para extrair, grilar e espoliar: ambientalismo operacional e as unidades de conservação de Carajás. **Revista Geografias**, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 21–43, 2023.

COSTA, E. R. **Conflitos socioambientais e governança em unidades de conservação: o caso da Floresta Estadual do Amapá (FLOTA/AP)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

COSTA, M. Y. N. **Atuação de interesses organizados nos processos legislativos federais do Sistema Nacional De Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (2000-2021)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

DE SOUZA, N. R. A regulação da água no Brasil: quando o domínio público era um pressuposto inovador. **Revista Humanitas**, v. 22, n. 1/2, p. 109-128, 2006.

DIAS, M. R.; MENEZES, D. B.; FERREIRA, G. C. “A quem serve o Graal?": um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus projetos de lei na Alergs (2003 a 2006). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 209-235, 2012.

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. A.; OLIVEIRA, D. Uma análise sobre a história e a situação das Unidades de Conservação no Brasil. Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas. *In*: GANEM, R. S.(Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Edições Câmara, 2010. p. 341-385.

DRUMMOND, J. A.; CAPELARI, M. G. M.; BARROS, A. F. G. **Brazilian environmental Ppolicy - a short biography, 1934-2020**. Curitiba: Editora Appris, 2022.

FARIAS, P. J. L. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: avanços da Lei Complementar nº 140/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 203, p. 39-51, 2014.

FEARNSIDE, P. M. Conservation policy in Brazilian Amazonia: understanding the dilemmas. **World development**, [s.l.], v. 31, n. 5, p. 757-779, 2003.

FEARNSIDE, P. M. **Destruição e conservação da floresta amazônica**. Manaus: Editora do INPA, 2022.

FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE. **Manual Operacional do Programa Áreas Protegidas da Amazônia**. Rio de Janeiro: FUNBIO, 2023.

GANEM, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente: fundamentos constitucionais e legais**. Brasília: Edições Câmara, 2013.

IMAZON. **Desmatamento na Amazônia foi o maior em 10 anos**, 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-foi-o-maior-em-10-anos-pelo-terceiro-mes-consecutivo-divulga-imazon/>. Acesso em: 12 set. 2023.

JACAÚNA, T. Difusão horizontal e vertical da política ambiental na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 21, n. 2, p. 233-256, 2018.

LOYOLA, P. C. P. **Partidos e políticas nos governos subnacionais brasileiros**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

KHAN, A. S.; SILVA, L. C. A influência dos principais determinantes e da governança sobre o desmatamento na Amazônia Legal brasileira: uma abordagem por painel (2003-2020). **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 193-217, 2023.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MAIA, J. S.; MARTINS, T. C. Política Subnacional: uma agenda de pesquisa emergente. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 9, n. 3, p. 8-26, 2021.

MAINWARING, S.; PEREIRA, V.; TAVARES, J. A. G. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro; Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARTINHO, L. T. Origem e evolução histórica do Direito Ambiental. **Revista Jurídica do Ministério Público do Amazonas**, v. 11, n. 1, p. 197-214, 2010.

MARTINS, P. S. V. (Org.). **Desmatamento em Unidades de Conservação da Amazônia Legal: uma análise da governança ambiental e climática a partir do PPCDAM**. Belém: Terra de Direitos, 2022.

MICHELS, R. **Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques des démocraties**. Paris: Flammarion, 1914.

MICHIGAN IN THE WORLD. **Environmental Crisis in the Late 1960s**, [s.d.]. Disponível em: https://michiganintheworld.history.lsa.umich.edu/environmentalism/exhibits/show/main_exhibit/origins/-environmental-crisis--in-the/. Acesso em: 28 dez. 2024.

MOURA, A. M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012.

NICOLAU, J. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2017.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partido**. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente & Sociedade**, [s.l.], v. 11, n. 1, p. 81-97, 2008.

PINTO, A. R. S. **Os desafios da Amazônia na segurança climática global: contribuições das Unidades de Conservação (UC) para a redução do desmatamento nos trópicos úmidos (2002-2014)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Pará, Belém 2018.

SANTOS, J. G. D.; SILVA, A. L. N. D.; MELO, C. M. O. D.; MELO, Y. M. D. Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, p. 745-771, 2022.

SALVIO, G. M. M.; GOMES, C. R. Protected area systems in South American countries. **Revista Floresta e Ambiente**, Seropédica, v. 25, n. 4, p. 1-11, 2018.

SARDINHA, E. **Ambientalistas denunciam pacote da destruição com 28 propostas no congresso**. Congresso em foco, 2024. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/ambientalistas-denunciam-pacote-da-destruicao-com-28-propostas-no-congresso-veja-a-lista> Acesso em: 24 nov. 2024.

SARTORI, G. **Parties and party systems: a framework for analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, 2003.

SILVA, I. H. M.; TESTON, L. M. Political Dynasties, Bolsonarismo, and the Environmental Agenda during the 2022 Elections in the Brazilian Legal Amazon. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 17, p. e0003, 2023.

VILLARROEL, L. C. L. **A evolução da Política de Criação de Unidades de Conservação no Estado do Amazonas no período de 1995 a 2010**. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

VIVACQUA, M.; VIEIRA, P. H. F. Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. **Política & Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 139-162, 2005.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. The ideology of Brazilian parties and presidents: a research note on coalitional presidentialism under stress. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, v. 66, n. 1, p. 178-188, 2024.