

**Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável**  
**Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável**

**Sobreposições entre Políticas Públicas:** obras do PAC e unidades de conservação no corredor de biodiversidade da Serra do Mar.

**Cristiane Diniz Aguiar**

**Brasília-DF, Março/2011**

Universidade de Brasília  
Centro de Desenvolvimento Sustentável

**Sobreposições entre Políticas Públicas:** obras do PAC e unidades de conservação no corredor de biodiversidade da Serra do Mar.

Cristiane Diniz Aguiar  
Orientadora: Doris Sayago

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, Março/2011

Aguiar, Cristiane Diniz

**Sobreposições entre Políticas Públicas:** obras do PAC e unidades de conservação no corredor de biodiversidade da Serra do Mar./ Cristiane Diniz

Aguiar.

Brasília, 2011.

103p. : il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

Universidade de Brasília, Brasília.

1. Unidade de Conservação. 2. Desenvolvimento. 3. Políticas Públicas. 4. Conflito. I. Universidade de Brasília. CDS. II. **Sobreposições entre Políticas Públicas:** obras do PAC e unidades de conservação no corredor de biodiversidade da Serra do Mar.

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

---

Cristiane Diniz Aguiar

Dedico este trabalho a minha família que está **sempre** ao meu lado, minha mãe Mara, meu pai Bolivar, minha irmã Renata e aos meus tios Jovita e Hubert. Pessoas que são minha base e minha inspiração.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a todos os que me ajudaram e apoiaram neste trabalho; amigos, familiares e colegas. Agradeço aos chefes das unidades de conservação, que prontamente responderam aos questionários e forneceram informações. Agradeço a minha orientadora, Doris, e aos meus professores da UnB. E por fim, agradeço, especialmente, a duas pessoas que foram fundamentais para a finalização da dissertação, meu colega de trabalho e amigo (de muitos anos e de muitas empreitadas) Leonardo Freitas e ao professor e amigo José Luiz Franco.

## **RESUMO**

Na sobreposição das políticas públicas ambientais e econômicas, as políticas ambientais são preteridas. Um estudo sobre a sobreposição das obras do Programa de Aceleração do Crescimento e das unidades de conservação federais demonstra a priorização da política de desenvolvimento. É difícil se imaginar um desenvolvimento sustentável apoiado no social, no econômico e no ambiental, quando as forças políticas das três áreas não são equivalentes.

## **ABSTRACT**

There is much inequality in the overlap of Economic and Environmental policies, where Economic policies are preferred. A study of this inequality can be seen in the comparison between Program for Accelerated Growth and Federal Conservation Areas. The study demonstrated the unequal prioritization of economic policies. It's hard to imagine a sustainable development, which supports social ,economic and environmental policies, when the three areas are not equivalent.

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**As sobreposições entre Políticas Públicas:** obras do PAC e unidades de conservação no corredor de biodiversidade da Serra do Mar.

Cristiane Diniz Aguiar

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

Aprovado por:

---

Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora (CDS-UnB)  
(Orientadora)

---

Magda Eva Soares de Faria Wehrmann, Doutora (CDS-UnB)  
(Examinadora)

---

José Luiz de Andrade Franco, Doutor (CDS-UnB)  
(Examinador)

Brasília-DF, 14 de março de 2011



## **SUMÁRIO**

**LISTA DE FIGURAS**

**LISTA DE QUADROS**

**LISTA DE TABELAS**

**LISTA DE GRÁFICOS**

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>10</b>
1.1 Políticas públicas voltadas para o meio ambiente	11
1.2 Políticas Públicas voltadas para o Desenvolvimento	24
<b>CAPÍTULO 2 – O CENÁRIO DA SOBREPOSIÇÃO</b>	<b>45</b>
2.1 A busca das sobreposições	45
2.2 Área Selecionada	50
2.3 As Sobreposições Encontradas	58
2.3.1 No Mosaico Mico Leão Dourado	58
2.3.2 No Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense	60
2.3.3 No Mosaico da Mantiqueira	62
2.3.4 No Mosaico da Bocaina	64
<b>CAPÍTULO 3 - AS CAUSAS POLÍTICAS DAS SOBREPOSIÇÕES</b>	<b>67</b>
3.1 Análise das Políticas envolvidas	67
3.2 Fatores que influenciam a tomada de Decisão	70
3.2.1 Racionalidade desenvolvimentista e modelo de desenvolvimento	70
3.2.2 Visão econômica Dominante	73
3.2.3 Teoria das Escolhas Racionais – Escolhas Políticas	75
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>76</b>

**APÊNDICE 1 – CRUZAMENTO PRELIMINAR DAS OBRAS DO PAC  
(JUNHO/2009)**

**APENDICE 2 – RESUMO DAS CARACTERÍSTICAS DAS CATEGORIAS DAS  
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, SEGUNDO SNUC**

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Área Seleccionada para estudo

FIGURA 2 – Representação do recorte do problema de dissertação

FIGURA 3 – Slide de definição do que é o PAC

FIGURA 4 – Detalhamento dos investimentos em infraestrutura que compõe o 5º bloco de ações do PAC

FIGURA 5 – Representação do espaço amostral da pesquisa

FIGURA 6 – Respostas válidas dos gestores das 43 UCs sobre as sobreposições com as obras do PAC

FIGURA 7 – Área de estudo

FIGURA 8 – Área de estudo classificada pelas “áreas prioritárias para conservação”, importância biológica

FIGURA 9 – Sobreposições na proposta de mosaico Mico Leão Dourado, com as obras do PAC

FIGURA 10 – Áreas prioritárias para conservação em cruzamento com o PAC.

Focado na área da proposta de mosaico Mico Leão Dourado

FIGURA 11 - Sobreposições na mosaico Mata Atlântica Central Fluminense, com as obras do PAC

FIGURA 12 – Áreas prioritárias para conservação em cruzamento com o PAC.

Focado na área do mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense

FIGURA 13 - Sobreposições na mosaico da Mantiqueira, com as obras do PAC

FIGURA 14 – Áreas prioritárias para conservação em cruzamento com o PAC.

Focado na área do mosaico da Mantiqueira

FIGURA 15 - Sobreposições na mosaico da Bocaina, com as obras do PAC

FIGURA 16– Áreas prioritárias para conservação em cruzamento com o PAC.

Focado na área do mosaico da Bocaina

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 – Ucs Federais inseridas na área de estudo

QUADRO 2 – Empreendimentos do PAC licenciados pelo IBAMA

QUADRO 3 – Medidas de Estímulo ao crédito e ao financiamento

QUADRO 4 – Medidas de Melhoria do Ambiente de investimento

QUADRO 5 – Medidas de desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário

QUADRO 6 – Medidas fiscais de longo prazo

QUADRO 7 – Divisão das medidas fiscais de longo prazo

QUADRO 8 – Investimento em obras de logística

QUADRO 9 – investimento em obras de energia

QUADRO 10 – Unidades de conservação do mosaico da Bocaina

QUADRO 11 – Unidades de conservação do mosaico da Mata Atlântica Central  
Fluminense

QUADRO 12 – Unidades de conservação do mosaico da Mantiqueira

QUADRO 13 – Unidades de conservação da proposta de mosaico Mico Leão  
Dourado

QUADRO 14 – Análise comparativa entre o PAC e o SNUC

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – Incremento de unidades de conservação, por década

TABELA 2 – Resumo da criação das UCs Federais

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 – Mudança de paradigma de criação das unidades de conservação

GRÁFICO 2 – Unidades de conservação federais criadas, por década

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

APA – Área de Proteção Ambiental  
ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico  
BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento  
CDB – Convenção da Diversidade Biológica  
CEF- Caixa Econômica Federal  
CEPAL- Comissão Econômica para América Latina  
CGPAC – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento  
CGPRO- Coordenação Geral de Proteção Ambiental  
CMN- Conselho Monetário Nacional  
CODEVASF- Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco  
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente  
DIREP- Diretoria de Proteção Ambiental  
EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias  
ESEC – Estação Ecológica  
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FLONA – Floresta Nacional  
GASCAV- Gasoduto Catanduva Vitoria  
GEPAC – Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento  
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis  
IBDF- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
JK- Juscelino Kubtshek  
MF – Ministério da Fazenda  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MN- Monumento Natural  
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAEG- Programa de Ação Econômica do Governo  
PARNA – Parque Nacional

PED- Plano Estratégico de Desenvolvimento  
PI- Proteção Integral  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL- Projeto de Lei  
PNAP- Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas  
PND- Plano Nacional de Desenvolvimento  
PND-NR- Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República  
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente  
PPA- Plano Plurianual  
RDS- Reserva de Desenvolvimento Sustentável  
REBIO – Reserva Biológica  
RESEX – Reserva Extrativista  
RNS- Refúgio de Vida Silvestre  
RPPN – Reserva Particular de Patrimônio Natural  
SBF- Secretaria de Biodiversidade e Floresta  
SEMA- Secretaria Especial de Meio Ambiente  
SEPLAN- Secretaria de Planejamento  
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente  
SMA- Sala de Monitoramento Ambiental  
SNUC- Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
TCU- Tribunal de Contas da União  
UC – Unidade de Conservação  
US- Uso Sustentável



## INTRODUÇÃO

No contexto da democracia, em que idealmente vigora o pluralismo, vários grupos de interesses conflitantes medem forças para ganharem espaço nas decisões políticas. Segundo Bonafont (2004, p. 4) “na prática o processo de elaboração de políticas públicas é um processo complexo, com limites incertos, caracterizado pela interconexão existente entre as políticas.”

Em todas as fases do ciclo das políticas públicas, durante a definição de agenda, a identificação de alternativas, a avaliação de opções, a seleção de opções, a implementação e na avaliação, grupos podem atuar como ponto de apoio ou ponto de veto, influenciando no processo decisório. Pois, simplificadamente, a política pode ser entendida como o resultado da escolha racional de um ator, que leva em conta seus interesses e as instituições para a tomada de decisão.

Neste contexto, alguns setores mais tradicionais e estruturantes, com grupos de interesse definidos e articulados como os que estão em torno do agronegócio, energia, infraestrutura levam vantagem política em relação a outros setores com interesse difuso como o meio ambiente. Segundo Leite *et all* (2006, p. 6):

O foco do titular do governo está nas políticas macro (fiscal e monetária) e para alcançá-las pode utilizar políticas setoriais como moeda de troca no intuito de garantir votos no legislativo. Uma vez arbitrada essa questão, emergem as políticas de educação e saúde (com recursos mais ou menos fixos e difíceis de serem alterados) e por último as políticas ‘residuais e mais ideológicas’ como reforma agrária e meio ambiente.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em janeiro de 2007, se considerado no contexto das políticas setoriais, ilustra bem esses conflitos entre os interesses. Segundo o Decreto Federal nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007 art. 1º o programa é “constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação do investimento público em infra-estrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública.”

A meta do programa é promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do país e um dos princípios norteadores do PAC é a busca pelo desenvolvimento sustentável. O que se encontra explícito nos textos de apresentação do programa:

Para crescer mais, de forma sustentável, é preciso aumentar a taxa de investimento da economia brasileira<sup>1</sup>

A expansão do investimento em infra estrutura é condição fundamental para o desenvolvimento sustentável no Brasil<sup>2</sup> (BRASIL, 2007)

No cerne da concepção do Programa, que tem como premissa o “desenvolvimento sustentável” e tem como indicador o PIB existe uma contradição. Uma vez que o PIB não é o indicador ideal para medir qualidade de vida, qualidade ambiental e justiça na distribuição deste crescimento.

Outro ponto que causa controvérsia é a formação do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) e do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC). O CGPAC, segundo o Decreto Federal 6.025/07, tem a função de acompanhar e supervisionar o programa. É formado por representantes da Casa Civil, que coordenam o comitê, pelo Ministério da Fazenda - MF e pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). O mesmo decreto institui o GEPAC com objetivo de consolidar ações, estabelecer metas e acompanhar resultados de implementação e execução. Formado por representantes da subchefia de articulação e monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, que também atua como secretaria executiva do grupo, da Secretaria de Orçamento Federal do MPOG, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG, da Secretaria do Tesouro Nacional do MF e da Secretaria de Política Econômica do MF. A composição dos grupos gestor e executor têm uma clara preponderância da área econômica, na contramão dos preceitos do desenvolvimento sustentável de equilíbrio entre o social, econômico e ambiental.

Segundo a definição do relatório de Brundtland, desenvolvimento sustentável “é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometerem a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”. O termo foi modificado durante os últimos vinte anos e ganhou novas interpretações, mas de acordo com Bursztyn e Bursztyn (2006, p. 60) há uma convergência no entendimento que “o desenvolvimento sustentável

---

<sup>1</sup> Apresentação do PAC, acessada em 12 de fevereiro de 2009 - [www.planalto.gov.br/pac](http://www.planalto.gov.br/pac).

<sup>2</sup> Apresentação do PAC, acessada em 12 de fevereiro de 2009 - [www.planalto.gov.br/pac](http://www.planalto.gov.br/pac).

está, basicamente, assentado no seguinte tripé: economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado.”

Além da falta de articulação e participação dos outros setores, os primeiros anos de implementação do PAC motivaram acordos polêmicos e pressões internas ao governo para emissão de licenças ambientais e autorizações que viabilizassem o andamento das obras do programa, flexibilizando normas e instrumentos ambientais.

Para contrabalancear essas pressões, que são comuns no contexto político, no Brasil foi instituído um moderno arcabouço legal de meio ambiente que normatiza e cria instrumentos e instâncias para sua implementação (LITTLE, 2003). Dentre as variadas funções destes instrumentos está o objetivo de trazer para o campo político, as bases técnicas para a decisão, no entanto existe uma lacuna em sua implementação.

O principal marco do arcabouço legal de meio ambiente é a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei Federal 6.938/1981, que traz as diretrizes e objetivos da gestão ambiental no país, cria a estrutura institucional, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), o órgão consultivo e deliberativo o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e os instrumentos para possibilitar a execução da política.

Tais dispositivos são de suma importância, pois é sabido que qualquer projeto de desenvolvimento tem impacto no meio ambiente e que o crescimento socioeconômico é necessário para o desenvolvimento do país, sendo assim deve haver mecanismos para compatibilizá-los, diminuindo os impactos ambientais e econômicos negativos (MILARÉ 2003). Dentre estes impactos negativos, o que será foco deste trabalho será a perda da biodiversidade.

Dos instrumentos, que estão definidos no artigo 9º da PNMA, alguns são primordiais na busca desta compatibilização, pois são aplicados no controle das atividades econômicas, incorporando a vertente ambiental ao progresso, são eles: Avaliação de Impactos Ambientais (art 9º, III) e o Licenciamento Ambiental (art 9º, IV). Outros instrumentos importantes para a compatibilização são o Zoneamento Ambiental (art 9º, II) e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos (art 9º, VI). O primeiro age sobre o ordenamento territorial, criando prioridades de acordo com a vocação da área, e o segundo reserva áreas com intuito de conservar a diversidade biológica.

A incorporação dos instrumentos que permitem a proteção dos recursos naturais foi um avanço significativo na questão ambiental, porém, como já foi explicado, a

implementação desses dispositivos tem sido feita de forma precária. O que ocorre na prática são ferramentas mal aproveitadas que não se traduzem em conservação do meio ambiente e qualidade ambiental, servem aos discursos dos grupos de interesse contrários, que as consideram um ônus ao desenvolvimento.

As unidades de conservação (UCs) são um bom exemplo desta distorção, mostrando dois paradigmas. Se por um lado, muitas das UCs criadas não vão além de seus decretos de criação, pois não tem infra estrutura, demarcação, sinalização, recursos humanos ou aparato de proteção, conhecidas como “parques de papel”, e no entanto, somam hectares tanto às metas de conservação do país, quanto às críticas das bancadas do legislativo que são contrárias a criação de novas áreas.

Por outro lado, as UCs são parte importante da estratégia para conservação *in situ* da biodiversidade, designadas pela Convenção da Diversidade Biológica (CDB), da qual o país é signatário. Sendo também a principal estratégia de enfrentamento da crise de extinções espécies que vivemos. (MILANO, 2001)

De acordo com MILANO (2001) os projetos de desenvolvimento, como o PAC, são apontados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) como uma das principais causas de perda de biodiversidade das florestas tropicais, segundo ele, o relatório da instituição “Plano de Ação Florestal Tropical” aponta ainda a pobreza, a injustiça na distribuição de terras, a baixa produtividade agrícola, as políticas indevidas de uso da terra, a debilidade das instituições e o rápido crescimento populacional.

Foi observado que as obras do PAC, muitas vezes, se sobrepõem fisicamente a áreas sensíveis e áreas prioritárias para conservação, além de sobrepor Unidades de Conservação Federais (Apêndice 1 - Cruzamento preliminar das obras do PAC com as unidades de conservação federais), Estaduais e Municipais e de terem impactos diretos ou indiretos sobre elas. E que as pressões pelo desenvolvimento econômico e a debilidade de instituições resultam na má aplicação dos instrumentos trazidos pelas políticas ambientais.

Porém existe uma tendência de que em áreas como o Rio de Janeiro e São Paulo, com dinamismo econômico elevado, os impactos ambientais de projetos de desenvolvimento passem despercebidos para a sociedade. Pois os benefícios em curto prazo são mais palpáveis que a conservação da biodiversidade. (CAMARA, 2004)

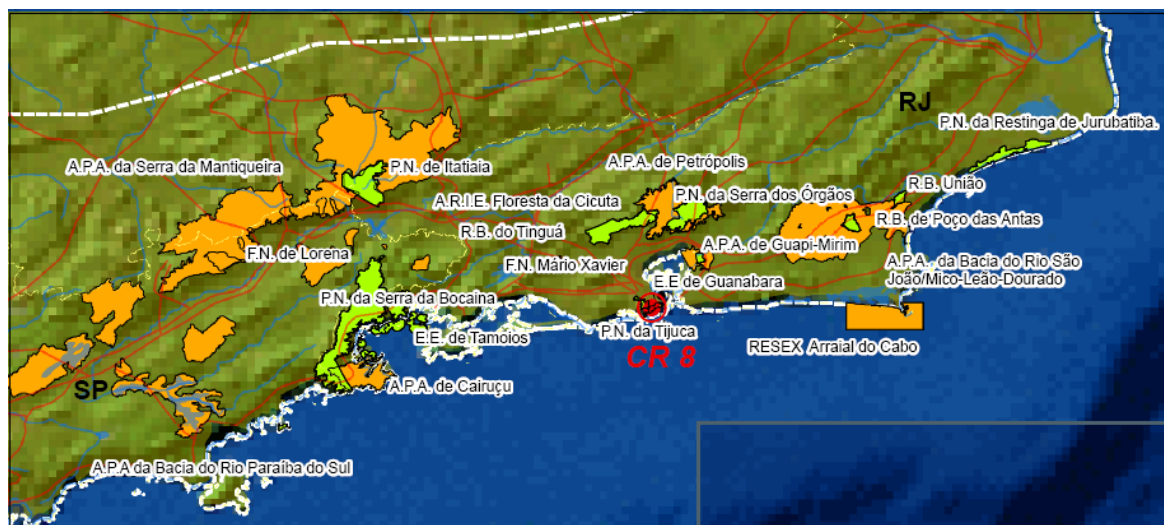


Figura 1: área selecionada para o estudo, região da divisa Rio de Janeiro e São Paulo, com as UCs destacadas  
 Fonte: ICMBio 2009

A área selecionada para o estudo, ilustrada na Figura 1, a partir de agora também denominada área de estudo, faz parte do corredor de biodiversidade da Serra do Mar. Sendo delimitada pelos mosaicos de unidade de conservação da Serra da Bocaina, Mata Atlântica Central Fluminense, da Mantiqueira e Mico Leão Dourado. Devido à importância da conservação da biodiversidade, a área de estudo possui cinquenta e seis (56) unidades de conservação, sendo Dezesesseis (16) criadas por Decreto Presidencial e geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Oito (8) obras do PAC, licenciadas pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), terão impactos diretos ou indiretos sobre as UCs, três estradas, quatro gasodutos e uma usina nuclear.

## Objetivo Geral

Analisar a sobreposição entre as obras do PAC e as unidades de conservação federais, por meio de um estudo da região situada na divisa entre o Rio de Janeiro e São Paulo, traçando o cenário gerado pelos conflitos entre as políticas e as prováveis causas políticas.

## Objetivos Específicos

- Identificar as áreas de sobreposição entre as obras do PAC e as Unidades de Conservação Federais;
- Buscar os fatores políticos que levaram a esse cenário de sobreposição encontrado no item anterior;

### Justificativa

Segundo Câmara (2004) a conservação da natureza é um processo a ser considerado em longo prazo e por esse motivo não deve estar subordinado ao desenvolvimento que é executado às pressas, pois o primeiro tem um objetivo permanente e o segundo, temporário.

A temporalidade é uma característica da racionalidade humana. É a característica pela qual, projetos com resultados imediatos como o PAC, têm mais visibilidade social e política que a conservação da natureza. Outras características da racionalidade são responsáveis pela dificuldade em agregar valor a áreas não humanizadas, já que a evolução humana é também a história da adaptação do ambiente natural ao homem. (DEAN,1996)

Em decorrência desses fatores, para a sociedade o valor do ambiente modificado é mais facilmente reconhecido que o valor das áreas protegidas, destinadas a evolução das espécies, a manter o equilíbrio e a viabilidade do ecossistema e proteger a diversidade biológica.

Devido à dificuldade de entendimento da importância do ambiente natural, a conservação da biodiversidade tem sido vendida para a sociedade apenas em quantidade de hectares (MORCELLO, 1995). A relevância e a singularidade das áreas protegidas não têm sido ressaltadas. Sendo assim, quando há sobreposições entre interesses de conservação e desenvolvimento, a tendência das escolhas políticas é priorizar as ações que beneficiem o crescimento econômico, as quais a sociedade veja seus reflexos prontamente. Pois segundo a lógica vigente, a proteção pode ser deslocada para outra área.

Outro fator que influencia nas escolhas e compromete de sobremaneira a conservação da biodiversidade é a falta de priorização das ações do governo. Com a falta de um direcionamento claro, as decisões políticas ficam vulneráveis aos momentos políticos, aos interesses setoriais e às plataformas de governo. A grande dificuldade dos gestores e tomadores de decisão é o estabelecimento de prioridades nacionais, regionais e locais para que as decisões possam ser transformadas em ações concretas (SILVA, 2007).

Na tentativa de consolidação desses objetivos ambientais e de desenvolvimento, as leis ambientais trouxeram alguns instrumentos importantes para gestão ambiental. Desde o início da década de 1980, a legislação brasileira incorporou a avaliação prévia de obras com potencial impacto ao meio ambiente, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que seria responsável por analisar transformações no ambiente natural, garantindo a melhor eficiência no uso dos recursos naturais, com o menor custo ecológico.

Porém, ao ser implementado, o EIA, que seria o resultado da Avaliação de Impactos Ambientais, passou a ser uma fase do licenciamento e manteve a característica de estudo do ambiente e do empreendimento, no entanto perdeu seu caráter de balizador da decisão. Muitas obras quando passam pelos estudos, já estão autorizadas e licitadas, sendo o licenciamento apenas uma fase de implementação do projeto. Outro ponto a ser considerado é que há um hiato na avaliação de projetos que tenham mais de uma obra envolvida.

Nas considerações de Oliveira e Burzryn (2001) o processo de avaliação apresenta limitações e falhas, tanto técnicas quanto teóricas, o que acarretam na falta de efetividade como instrumento de introdução de componentes ambientais nos processos decisórios. Os estudos de impactos ambientais feitos hoje no Brasil são destinados a avaliar apenas empreendimentos separadamente. Isoladamente, os impactos de cada obra podem ser, aparentemente, irrelevantes para a conservação da biodiversidade, porém são ignorados os impactos sinérgicos e cumulativos.

O PAC representa um projeto prioritário para o governo, financiador e incentivador de obras com grandes impactos ambientais. Nos documentos do projeto há referência a incentivos econômicos e políticos ao desenvolvimento.

O escopo da dissertação são as políticas federais, o Programa de Aceleração do Crescimento, e dentro delas serão analisadas as partes das políticas que estão sobre controle federal. Isto é, as unidades de conservação federais, geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e as obras do PAC, cujo licenciamento está sendo feito em âmbito federal, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

Para focar o estudo das sobreposições entre as obras do PAC e as Unidades de Conservação Federais foi selecionada uma área de estudo, que está ilustrada na Figura 1. A região tem várias áreas prioritárias para conservação, segundo a última atualização do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Grande parte está localizada no bioma Mata Atlântica

que por ter alta diversidade biológica, e ter mais de 90% de sua área natural degradada, é considerada um *hotspot* (WILSON, 2008); a outra parte da região selecionada está nos biomas marinho e costeiro. Devido a sua importância ambiental, encontram-se na área dezesseis unidades de conservação Quadro 1.

<b>Unidade de Conservação de Proteção Integral</b>	<b>Unidades de Conservação de Uso Sustentável</b>
Parque Nacional de Itatiaia	Área de Proteção Ambiental da Bacia São João/ Mico Leão dourado
Parque Nacional Serra da Bocaina	Área de Proteção Ambiental de Cairuçu
Parque Nacional Serra dos Órgãos	Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira
Reserva Biológica União	Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Paraíba do Sul
Reserva Biológica Poço das Antas	Área de Proteção Ambiental Guapimirim
Reserva Biológica Tinguá	Área de Proteção Ambiental Petrópolis
Estação Ecológica Tamoios	Floresta Nacional de Lorena
Estação Ecológica Guanabara	Floresta Nacional Passa Quatro

Quadro 1: Unidades de Conservação Federais inseridas na área de Estudo  
Fonte: ICMBio (2009)

Outra característica relevante da região escolhida é o seu dinamismo econômico. Em consequência disto a demanda por energia, infra estrutura de transporte e logística é alta. Dentre as obras do PAC que têm sobreposição com unidades de conservação, oito empreendimentos, que estão sob licenciamento federal, encontram-se na área Quadro 2.

<b>Tipo de empreendimento</b>	<b>Especificação do Empreendimento</b>
Gasoduto	GASCAR
	GASPAL
	GASCAV
	GASBEL II
Rodovias Federais	BR 101
	BR 465 (trecho RJ)
	BR 381 (entrada BR 116)
Usina Nuclear	Angra 3

Quadro 2: Empreendimentos do PAC, licenciados pelo IBAMA, com impacto sobre UCs Federais.  
Fonte: Diretoria de Licenciamento/IBAMA (2009)

Na tentativa de conciliar o desenvolvimento e a conservação, a busca da causa dos conflitos entre as políticas e uma discussão sobre visão sistêmica dos impactos dos projetos



podem ser o primeiro passo para uma solução técnica e política rumo a um desenvolvimento “mais” sustentável (Figura 2)

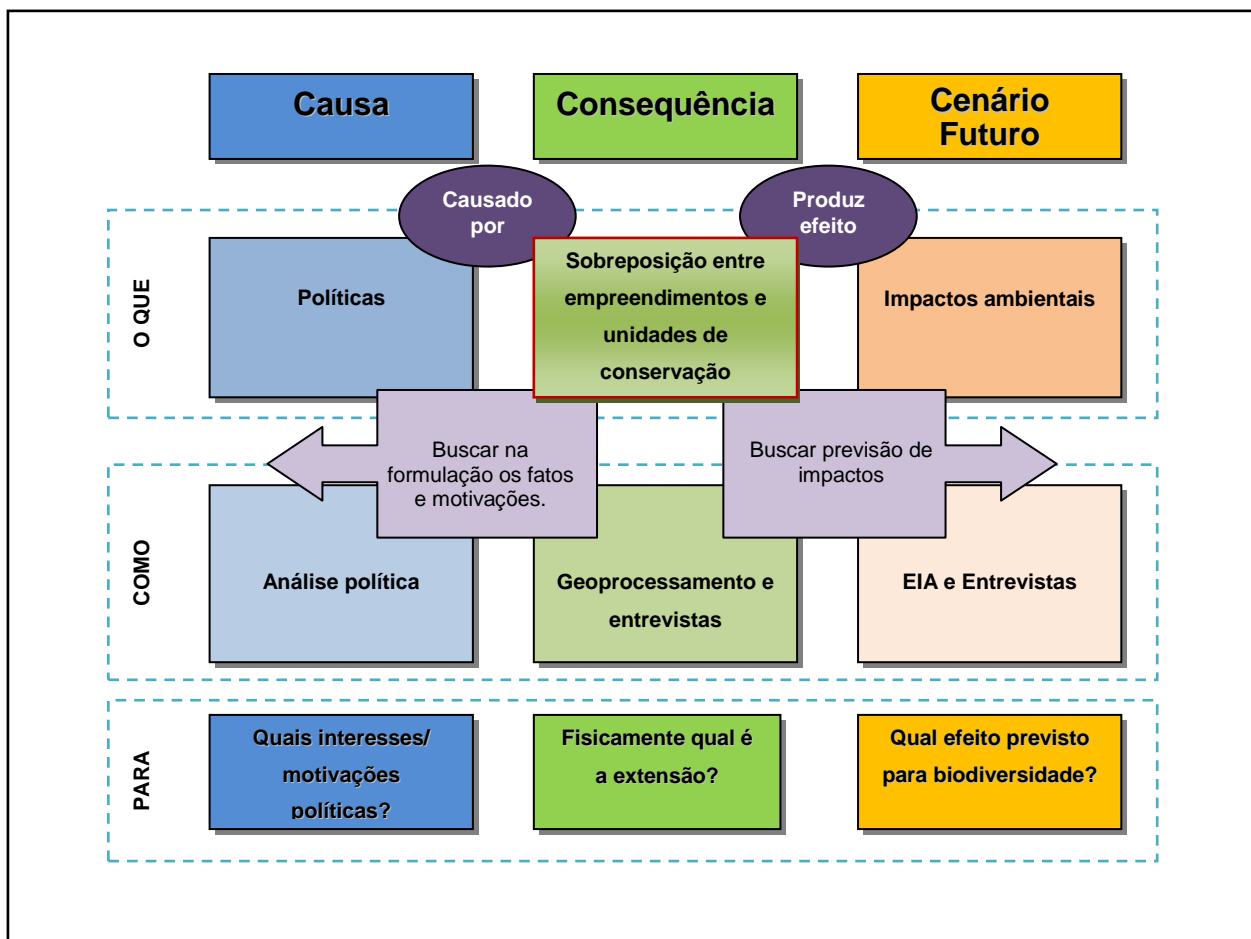


Figura 2– Representação do recorte do problema de dissertação

O trabalho, que tem como objetivo responder perguntas como “qual o cenário de sobreposição entre as obras do PAC e as unidades de conservação federais na área de estudo?” e “quais foram os fatos políticos motivadores do cenário de sobreposição?,”. divide-se em três capítulos:

- Capítulo 1 – **Políticas Públicas Federais**
- Capítulo 2 – **O cenário de sobreposições**
- Capítulo 3 – **As causas políticas das sobreposições**

## Capítulo 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo políticas públicas tem vários conceitos diferentes, porém a maioria reitera a idéia de “ações” do governo sobre a vida coletiva. Heidemann (2009, p. 28) traz algumas acepções da idéia:

- (a) A política engloba tudo aquilo que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações;
- (b) A política trata do conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder;
- (c) A política é a arte de governar e realizar o bem público;
- (d) A política é entendida como ações práticas, diretrizes políticas, fundamentada em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade.; e
- (e) A política é concebida como o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas.

Outros conceitos pertinentes à análise foi dado por Bonafond (2004). Para a autora política pública é um conjunto de ações de governo para alcançar um objetivo em relação a um problema ou a um objetivo social e Dye (2000) *apud* Heidemann (2009) acrescenta que pode ser tudo aquilo que o governo decide fazer ou deixar de fazer.

Sendo as Políticas, decisões (de ação ou inação) do governo, cabe frisar que o governo não é uma estrutura monolítica. Dentro dele os vários setores trabalham, de forma sistemática, exercendo pressão para que seus interesses sejam alcançados, fazendo barganhas e influenciando decisões.

E o jogo pela busca do alcance do interesse de cada setor faz lembrar uma lenda indígena na qual um velho sábio conta que: Dentro de mim existem dois cachorros um cruel e um bondoso. Eles vivem brigando. E ao ser indagado qual vence, o sábio responde, aquele que eu alimento.

Assim como a parábola indígena citada, os setores que se sobrepõem nas políticas públicas são aqueles “alimentados” tanto pelo interesse dos dirigentes, quanto pela sociedade que os escolhe. Tendo como premissa as escolhas públicas passaremos a uma breve análise das políticas públicas voltadas para o meio ambiente e das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento.

## 1.1 Políticas públicas voltadas para o meio ambiente

O cerne da questão ambiental está no princípio básico da economia, bens finitos versus necessidades infinitas. Para Milaré (2003, p. 111) a crise “parece ser consequência da verdadeira guerra que se trava em torno da apropriação dos recursos naturais ilimitados para satisfação de necessidades ilimitadas”. E a política se insere neste contexto como mediador deste conflito.

Do rol amplo das políticas públicas ambientais, as que são importantes para o decorrer deste trabalho são as políticas conservacionistas, que tratam da criação de áreas protegidas e da conservação da biodiversidade.

### Política Conservacionista

A extinção de espécies é um fenômeno natural, intrínseco ao processo de evolução, adaptação e formação de novas espécies. A taxa normal de extinção de espécies foi calculada em torno de uma espécie por ano. Porém durante a história da vida na terra houve pelo menos cinco períodos de extinção em massa, quatro deles causados, possivelmente, por resfriamento drástico da superfície terrestre; Para o outro episódio, há duas hipóteses para explicar sua causa: na primeira, as extinções seriam causadas por um meteoro gigante e na segunda, por uma série violenta de erupções vulcânicas, ambas tendo como consequência nuvens de poeira que tampariam o sol, causando assim a morte dos grandes répteis, os dinossauros. (WILSON, 1992, 2008).

Autores como Wilson (1992, 2008), Primack & Rodrigues (2002) e Castro Junior (2009), tomando como base a taxa atual de extinções cem vezes maior que a normal, preconizam que a Terra passa por mais um período de extinções em massa. No entanto, os autores apontam uma diferença fundamental no novo fenômeno, sua causa. Enquanto os precedentes tinham em sua origem eventos catastróficos, a origem deste período de extinções em massa é a relação homem - natureza.

Ainda tomando como base a explicação de Wilson (1992, 2008) nota-se que os acontecimentos anteriores não podem indicar normalidade ou eventos cíclicos de declínio de biodiversidade, como afirmam alguns críticos. O autor ainda faz um alerta, para aqueles que não se sensibilizaram com o problema:

A vida foi depauperada em cinco grandes eventos e, em menor grau, aqui e ali em todo mundo em incontáveis episódios. Depois de cada declínio, voltou a recuperar pelo menos o seu nível original de diversidade [...] no

geral, cinco milhões de anos foram suficientes apenas para um bom recomeço. A recuperação completa de cada uma das cinco grandes extinções exigiu dezenas de milhares de anos [...] esses números deveriam fazer pensar melhor aqueles que acreditam que aquilo que o Homo sapiens destrói a Natureza há de redimir. Talvez, mas não num intervalo de tempo que tenha algum significado para humanidade atual. (WILSON, 1992, p.41).

A percepção desta crise trás consigo preocupações de toda ordem: espiritual, política, econômica, social, ambiental, ética (RIBEIRO, 2005). Dentro do rol de justificativas possíveis, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) aponta três, que têm motivado e direcionado a formulação de políticas públicas, que são elas: a diversidade biológica é uma das propriedades fundamentais da natureza, e é, a característica responsável pelo equilíbrio e a estabilidade dos ecossistemas; a diversidade biológica tem sido deteriorada, o que tem se traduzido no aumento das taxas de extinção de espécies em decorrência de ações humanas; e por fim a diversidade biológica tem potencial econômico em especial para biotecnologia. Está última razão, também é citada por Castro Junior et. al. (2009) como relevante para definição de políticas, e unida a ela os autores indicam que um fator político motivador seria o potencial de repartição dos benefícios a (ou em) estados megadiversos.

É notório, que não faltam motivos e razões para as sociedades se preocuparem com a crise de extinções e a conservação da diversidade biológica. E, “é impossível considerar a conservação da biodiversidade apenas desafio científico de dimensões ecológicas e econômicas, com soluções puramente técnicas” (Castro Junior et. al. 2009, p.28). Para refrear a perda de biodiversidade, ações disciplinares, puramente técnicas e isoladas são insuficientes, exigindo esforços multidisciplinares somados, o que é claramente descrito por Primack e Rodrigues (2001, p.7) em sua análise de como devem ser formuladas as soluções para a conservação ambiental:

A legislação e a política ambiental dão sustentação à proteção governamental de espécies raras e ameaçadas e de habitats em situação crítica. A ética ambiental oferece fundamento lógico para a preservação das espécies. As ciências sociais tais como antropologia, sociologia e geografia fornecem a percepção de como as pessoas podem ser encorajadas e educadas para proteger as espécies encontradas em seu ambiente imediato. Os economistas ambientais analisam o valor econômico da diversidade biológica para sustentar argumentos a favor da preservação. Ecologistas e climatologistas de ecossistemas monitoram as características físicas e biológicas do meio ambiente e desenvolvem modelos para prever respostas ambientais e distúrbios.

O problema ambiental, isto é, da interação do homem com a natureza é uma construção social na qual “a manutenção ou a degradação [da diversidade biológica] resulta de processos históricos” (CASTRO JUNIOR, 2009, p.62), por isso a necessidade de

soluções holísticas. E as propostas de soluções para a questão da natureza modificou-se de acordo com a mudança de perspectiva do problema.

Mesmo antes da percepção da crise de extinções já existia preocupação com a utilização e a proteção da natureza que foi baseada nos interesses práticos de sobrevivência e bem estar do homem. O que justificou várias políticas públicas com um caráter mais gerencial de dominialidade do recurso. No entanto, quando cresceu a visibilidade dos impactos negativos das ações humanas sobre as espécies, comunidades e ecossistemas, acarretando no agravamento da perda das áreas naturais, fragmentação da paisagem, desequilíbrios e extinções, deu-se início a uma nova fase de políticas voltadas à resguardar a natureza para gerações futuras. Essa evolução das noções de proteção é destacada por Medeiros (2003) *apud* Castro Junior et. al. (2009, p. 32):

- até o século XIX a idéia de controle do espaço tinha conotação gerencial (...); do final do século XIX até a segunda metade do século XX a ideologia central era a de preservação da paisagem como patrimônio coletivo e testemunho de uma natureza selvagem (...); - a partir da segunda metade do século XX a idéia central passa a ser a de se proteger para resguardar para as gerações futuras (...) sobrepondo-se a essa idéia a questão da biodiversidade no século XXI.

E nessa relação homem-natureza construído historicamente, a natureza tem sido bastante alterada. O MMA avalia que os seis principais fatores humanos causadores de perda da diversidade biológica são a fragmentação de habitats, a introdução de espécies e doenças exóticas, a exploração excessiva de espécies de plantas e animais, uso de híbridos e monocultura na agroindústria e nos programas de reflorestamento, contaminação do solo, água e atmosfera por poluentes e mudanças climáticas. Todos esses fatores tem uma clara ligação com o modelo de desenvolvimento adotado.

A relação entre natureza – recursos naturais – e desenvolvimento econômico levou à politização da discussão ambiental (Becker, 1997; Albagli, 1998). A discussão sobre a proteção da natureza é eminentemente política e, como tal, envolve disputa por interesses específicos e, muitas vezes, conflitantes, sobretudo no que diz respeito ao uso da terra. (CASTRO JUNIOR, 2009, p. 47).

E o modelo de política pública mais difundido para o enfrentamento do problema do problema da perda de biodiversidade foi a criação de áreas protegidas. E assim como houve uma mudança nas noções de proteção, também houve modificações nas características e motivações para criação das áreas protegidas:

as justificativas e motivações em torno da criação de áreas protegidas variaram de acordo com as diferentes visões sobre a natureza e a importância da sua proteção. Essas visões, por sua vez, refletem contextos culturais, sociais, políticos e científicos vigentes em cada situação e época. (FRANCO e SHITTINI, 2010, 203)

Apesar de várias iniciativas relacionadas à proteção da natureza, no Brasil, o marco principal das políticas de proteção e de criação de áreas protegidas é a década de 1930. Em 1934 foram decretados o Código de Águas e Minas e o Código Florestal.

O código florestal foi especialmente importante para a história das áreas protegidas no Brasil. Instituído pelo Decreto 23.793 de 23 de janeiro de 1934, ele definiu que as florestas nativas seriam consideradas de interesse comum a todos os habitantes do país e, por isso, sobre elas deveria haver limitações aos direitos de propriedade. As florestas foram classificadas em quatro tipos: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. As florestas protetoras tinham por finalidade conservar os regimes de água, evitar erosão, fixar dunas, assegurar a salubridade pública, proteger sítios, asilar espécimes da fauna e proteger, do ponto de vista militar, as fronteiras. As florestas remanescentes serviriam para a criação de parques, inclusive bosque de gozo público e reservas de proteção biológica ou estética. Já as florestas-modelo e as de rendimento eram aquelas que poderiam ser submetidas a manejo de recursos naturais, visando a extração de madeira. (FRANCO e SHITTINI, 2010, 209)

Além disso, ainda naquela década foi criado o primeiro Parque Nacional (Parna) do Brasil, o de Itatiaia, no Rio de Janeiro em 1937, protegendo 28 mil hectares de Mata Atlântica, na Serra da Mantiqueira. Outros dois Parques Nacionais foram criados ainda nesta década, 1939, neste bioma o Parna da Iguaçu e o Parna de Serra dos Órgãos, ambos no Bioma Mata Atlântica<sup>3</sup>. O país terminou a década com uma área de 217 mil hectares protegidos.

Nas décadas de 1940 e 1950 foram criadas 4<sup>4</sup> unidades de conservação, (3 PARNAS e 1 Floresta Nacional - Flona) mas as políticas de proteção e de áreas protegidas não sofreram alterações de seus diplomas legais. No entanto os novos conceitos das ciências naturais mudavam a concepção e as diretrizes de criação das UCs, conforme apontam Franco e Shittini (2010, 211):

descobertas e conceitos novos das ciências sociais, especialmente da ecologia, estimularam novas percepções sobre a natureza e influenciaram a estratégia de protegê-la. Ao invés de se concentrar as atenções em algumas espécies, em algum recurso natural isolado ou em componentes

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que, comprovando que a conservação faz parte da construção social, o primeiro Parque Nacional criado foi na divisa entre Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, as áreas mais dinâmicas do país e mais desenvolvidas economicamente. Era na cidade do Rio de Janeiro a Capital Federal, que só foi interiorizada na década de 1950. Além disso as três primeiras unidades eram no bioma Mata Atlântica, por ser o bioma mais próximo dos pensadores e formadores de opinião, era o bioma mais conhecido, mais valorizado e, também, o mais impactado, por ser o *locus* do desenvolvimento e da dinâmica da ocupação.

<sup>4</sup> Na contagem das unidades de conservação e dos hectares protegidos não foram considerados as unidades criadas e desafetadas. As UCs consideradas são as que ainda hoje, contam na lista de unidades de conservação federais, também não são consideradas unidades estaduais ou municipais. E a área, considerada a área atual da unidade de conservação. No decorrer da história de várias das áreas protegidas temos casos de aumento, diminuição, mudança de área e só essa pesquisa, que é muito complexa devido a fatores como erros cartográficos, limites incertos e erros de limites, já seria tema suficiente de uma dissertação. Esse aumento da área protegida e o histórico da criação das UCs, aqui usados, tem objetivo ilustrativo das incorporações da política, sendo assim, o método usado é considerado suficiente. Afinal, cada unidade criada, é uma decisão motivada politicamente no intuito da proteção.

notáveis de uma paisagem ou região, o foco se deslocou, sobretudo, para os processos ecológicos que sustentavam o ecossistema.

Na área de conservação, a década de 1960 foi especialmente marcada pela criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), o órgão era responsável pela criação e manejo das unidades de conservação. Neste período foram criadas vinte UCs, das quais doze eram florestas nacionais. Em 1964, foi decretado o Código Florestal que instituía as áreas de preservação permanente e as reservas legais. Com isso, e junto com o recém criado conceito de gestão bioregional de Kenton Miller, algumas mudanças começaram a acontecer na estratégia de criação das áreas protegidas. O entorno começou a ser valorizado e o rigor técnico e científico começaram a permear o campo (FRANCO e SHITTINI, 2010). E para somar as estratégias de conservação, em 1968, foi divulgada a primeira lista brasileira de animais em extinção.

A década de 1970 começou inspirada pelas idéias vindas do livro de Raquel Carson e dos resultados do relatório do “Clube de Roma” que alertavam para as conseqüências do desenvolvimento na saúde humana e no meio ambiente e para os “limites do crescimento”, o que culminou na organização da Primeira Cúpula Mundial para o Meio Ambiente, que ficou conhecida como Conferência de Estocolmo, em 1972. A conferência foi polarizada por duas idéias principais, a primeira defendida pelos países desenvolvidos na qual o desenvolvimento deveria parar no estágio que estava e a segunda dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento que acreditavam que os problemas ambientais não poderiam frear o desenvolvimento desses povos.

O Brasil, apesar de ecoar com o grupo que defendia a segunda proposta, de maneira “tímida” cedeu a pressões externas, principalmente as ligadas ao financiamento do desenvolvimento e tomou algumas medidas em prol ao meio ambiente, como a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) e a incorporação expressa com o meio ambiente em seus planejamentos de desenvolvimento<sup>5</sup>.

A novidade na criação das áreas de conservação no Brasil foi a criação de Reservas Biológicas (REBIOS), além de 6 PARNAS e 1 FLONA, foram incorporadas às unidades de conservação brasileiras 4 REBIOS. E com isso uma categoria de conservação mais restritiva, onde a presença humana era proibida, para qualquer fim.

---

<sup>5</sup> No segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1974) foi introduzido um tópico referente à proteção ambiental, porém sua primeira consideração era a reafirmação de que o meio ambiente não poderia frear o desenvolvimento, conforme será visto no decorrer deste capítulo.

Foi neste período, ainda, que saiu o Decreto Federal de Regulamentação dos Parques Nacionais e foi produzido pelo IBDF a 1ª Etapa do Plano do Sistema de Unidade de Conservação. Esse plano representa a primeira tentativa de se criar uma rede de unidades de conservação, foi influenciado pelas idéias de Kenton Miller, conforme explicam Franco e Shittini (2010, p. 213):

Miller influenciou direta e indiretamente a formulação de estratégias de proteção à natureza em muitos países da América Latina, como Cuba, Colômbia, Chile, Peru, Equador, Costa Rica e Brasil. Aqui no Brasil, orientados pela proposta de Miller, os conservacionistas Gary Wettemberg, consultor da FAO, e Maria Tereza Jorge Pádua, técnica do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), elaboraram a primeira proposta de criação sistêmica de áreas protegidas – unidades de conservação – que chama a atenção especialmente pela coerência e solidez científica (DRUMMOND, FRANCO E NINIS, 2006). Como sugeria Miller, Wettemberg e Jorge Pádua fizeram uso do ‘melhor conhecimento científico disponível’ para elaborar a sua proposta, visando aumentar a eficácia do esforço de conservação.

Desse modo, houve uma tentativa de mudança da forma que eram criadas as UCs, de suas características e principalmente de seus objetivos. Foi neste período que as unidades de conservação começaram a ter como objetivo a conservação da paisagem e de áreas suficientes para o equilíbrio do meio ambiente e das espécies. O termo biodiversidade só seria cunhado por Edward O. Wilson em 1985, mas foi no fim da década de 1970, que a proteção a biodiversidade começou a ser pensada como política, no Brasil.

A década de 1980, foi conhecida como a década perdida para o desenvolvimento, mais coincidentemente ou não foi até então o período mais importante para a conservação ambiental. Onde houve um incremento significativo das áreas protegidas, em número e hectare. Uma distribuição das áreas protegidas no território nacional, e a criação de outros marcos legais que convergiriam para a proposta de criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Em 1981, foi promulgada a Lei Federal 6.902, que criavam duas categorias de unidades de conservação: a Estação Ecológica – ESEC e a Área de Proteção Ambiental – APA, ambas ficaram sob responsabilidade da SEMA. Iniciava-se aqui tanto um novo capítulo no incremento das áreas de conservação federais, quanto um dualidade nos órgãos federais ligados ao meio ambiente, onde cada um criou sua própria política de unidades de conservação. Ainda neste ano, foi promulgada a Lei Federal 6.938, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Considerado o marco maior nas políticas ambientais brasileiras. Entre seus instrumentos para gestão ambiental estão a criação de áreas especialmente protegidas e o Licenciamento Ambiental.



No ano seguinte o IBDF lançou a 2ª Etapa do Plano do sistema de Unidades de Conservação. E em 1984, são decretadas mais duas categorias de unidades de conservação: as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIES) e as Reservas Ecológicas, não incorporadas futuramente pela política de criação SNUC.

O saldo, tanto nos marcos legais quanto na quantidade de UCs, quanto no incremento de áreas, foi positivo para a conservação. Na década de 1980, foram criadas treze Áreas de Proteção Ambientais (APAs), doze ARIES, vinte Estações Ecológicas (ESECS), treze FLONAS, quinze PARNAS, dezesseis REBIOS e uma reserva de vida silvestre, unidade não regulamentada. A área protegida subiu em torno de 210%, terminando a década com 22.743.080 hectares de áreas protegidas. Mais, sobre esses dados valem algumas considerações.

A década de 1980, teve em seu contexto político a abertura política e o fim do regime militar, com isso o fortalecimento dos movimentos sociais. E este fato, impactou fortemente a política de conservação. Enquanto na década anterior foram criadas doze unidades de proteção integral e uma unidade de uso sustentável, o incremento deste tipo de unidade foi marcante nesta década, pois foram criadas 48 unidades, que pelo SNUC são consideradas como, de uso sustentável. E apesar de, a década de 1980, ser anterior a promulgação do SNUC, as características das unidades de desenvolvimento (sustentável) e de participação social já estavam definidas. Esse impacto das políticas sociais na política de conservação da natureza pode ser percebida no Gráfico 1, ponto 1.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, incorporou as preocupações ambientais com um capítulo sobre o tema. E o diploma legal incumbe ao poder público em seu art. 225, § 1º, III a definição das áreas as serem protegidas, ratificando, o que já estava nas leis infraconstitucionais, que a criação de áreas protegidas é papel de Estado e Política Pública definida:

definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (BRASIL, 1988, art 225, § 1º, III).

No ano seguinte foi criado o IBAMA, como órgão central executor da política de meio ambiente, incorporando o IBDF, a SEMA, além da Superintendência da Borracha - Sudhevea e da Superintendência de desenvolvimento da Pesca – Sudepe. Assim, a criação, gestão e manejo de unidades de conservação se concentraram em um único órgão.

Em 1990 foi recriada a SEMA, como órgão central do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que em 1992 foi transformada em Ministério do Meio Ambiente. Este ano, foi muito representativo para a área ambiental brasileira, sendo marcado pela Segunda Cúpula Mundial do Meio Ambiente, conhecida como Rio 92. Desta conferência saíram diversas diretrizes e acordos, de todos os documentos o mais importante para a conservação da biodiversidade foi a assinatura da Convenção da Diversidade Biológica – CDB.

Este acordo teve uma importância impar, no contexto das políticas conservacionistas no Brasil. A CDB foi promulgada pelo Decreto 2.519 de 16 de março de 1998, e trouxe pela primeira vez para o campo jurídico brasileiro o conceito de diversidade biológica:

a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas. (BRASIL, 1998, art. 2º)

Consolidava-se aqui a mudança dos objetivos das unidades de conservação, “desde o início da criação das primeiras áreas protegidas, as preocupações com a conservação da natureza evoluíram, transcendendo o conceito original, um tanto emocional, de área silvestre”. (MILANO, 2001, p.9). Essa transformação apontava para a consolidação de um sistema organizado capaz de cumprir este objetivo, remetendo a retomada das propostas do fim da década de 1970 e começo da década de 1980 e as iniciativas com esse fim que já vinham sendo implementadas em outros países. O que era ratificado no artigo oitavo da CDB que estabelece que na medida do possível e conforme o caso, os países contratantes devem criar “um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica”. (CDB, art 8º)

E, em alguns casos, na busca de suprir demandas desse novo conceito de sistema, e em outros buscando o atender os novos anseios socioambientais emergentes, na década de 1990, foram criadas doze APAs, quatro ARIES, uma ESEC, onze FLONAS, nove PARNAS, quatro REBIOS e treze RESEX. Esse processo de mudança, agregando estes dois fatores, gerou uma inversão na proporção da criação de unidades de conservação, quando considerada a categoria.

Nas seis primeiras décadas da história da criação das unidades de conservação federais, houve uma superação das unidades de conservação da categoria de proteção

integral, sobre as unidades de conservação de uso sustentável. Mesmo que antes do SNUC não houvesse esta denominação, os objetivos e a gestão seguiam o modelo apontado na recategorização. Dessa forma, enquanto no fim da década de 1980 tem se 76 unidades de conservação de proteção integral e 52 unidades de conservação de uso sustentável, dez anos depois, se tem no Brasil 90 unidades de conservação de proteção integral e 92 unidades de conservação de uso sustentável. O histórico da criação das unidades de conservação está demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1: Incremento de Unidades de Conservação Federais, por Década

<i>Década</i>	<i>Proteção Integral</i>	<i>Uso Sustentável</i>
1930	3	0
1940	3	1
1950	6	1
1960	14	13
1970	24	14
1980	76	52
1990	90	92
2000	137	173

Fonte: Dados SMA/CGPRO/DIREP/ICMBio (2010)

Com isso pode-se observar uma mudança no modelo das ações de conservação. Sobre forte influência do conceito de desenvolvimento sustentável, consolidado em 1992, que trouxe a idéia de compatibilização entre o meio ambiente, o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, a política de conservação foi marcada pela superação, em número e área, das unidades de conservação de uso sustentável sobre as unidades de conservação de proteção integral. Esse movimento pode ser visto no Gráfico 1 na intercepção das linhas que representam as duas categorias de unidades de conservação (ponto 3).

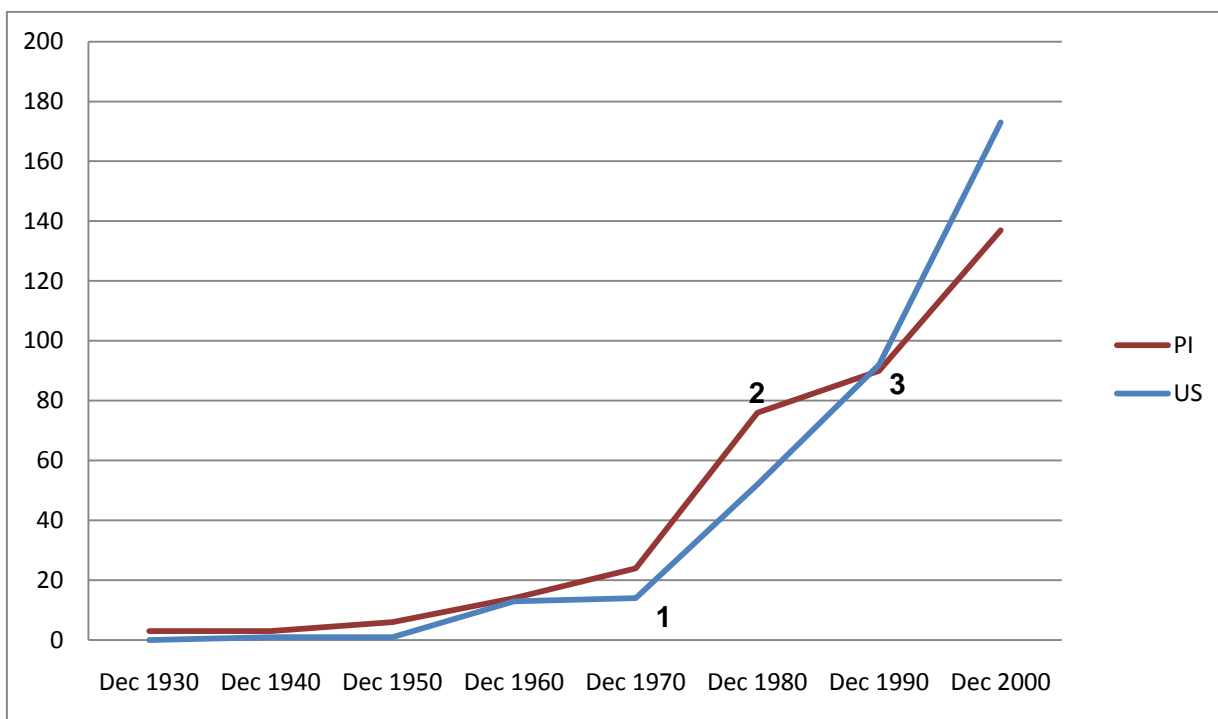


Gráfico 1: Mudança de paradigma de criação das unidades de conservação.  
 Fonte: SMA/CGPRO/DIREP/ICMBio/2010.

O aumento da gama de objetivos das áreas protegidas e a necessidade de unificação na forma de criação e gestão das unidades de conservação, a fim de se criar um sistema nacional de proteção da biodiversidade culminou na proposta de consolidação das leis que tratavam de unidades de conservação. E em 1992 foi entregue ao congresso a primeira versão da lei do sistema nacional de unidades de conservação, que tinha como objetivo organizar o sistema nas suas várias categorias. E após uma década de discussão, dois substitutivos, a Lei Federal 9.985 foi sancionada em 2000, com uma proposta que procurava agregar os anseios do grupo preservacionista e socioambientalista, como frisam Franco e Schittini:

As polemicas giravam em torno, sobretudo, da questão da presença ou não de populações humanas e do uso dos recursos naturais por elas no interior das unidades de conservação. A tramitação do projeto da Lei do SNUC durou mais de dez anos, por causa da polemica entre os *grupos ambientalistas rivais*. Por fim, a versão definitiva do SNUC foi dada pela Lei 9.985 de 2000, que criou o sistema e procurou contemplar os diferentes anseios. (FRANCO & SCHITTINI, 2010, 219, grifos meus)

Essa divisão dos grupos ambientalistas, segundo os autores, girou em torno da tradição brasileira expressa como preservacionistas conservacionistas, pois havia uma tradição mista no Brasil e o recém criado grupo dos socioambientalistas, crescentes após o fim da década de 1980, que defendiam a comunidade e a cultura das populações tradicionais, ou ainda como eles enfatizam, “ditas tradicionais”.

Outro ponto, a ser observado foi a queda no número total de criações de unidade de conservação, em relação à década anterior, demonstrada no gráfico abaixo:

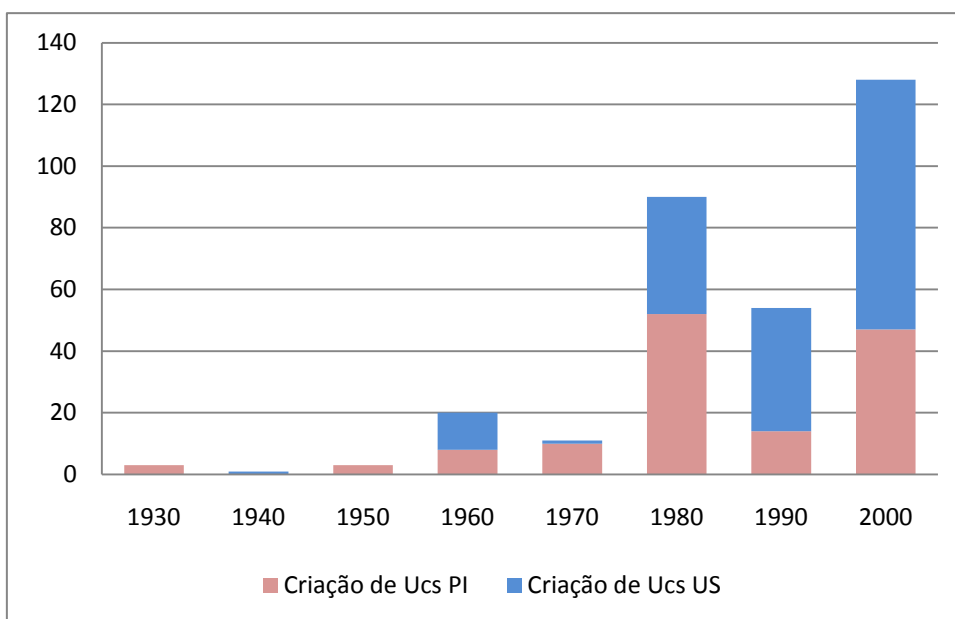


Gráfico 2: Unidades de Conservações Federais criadas, por década.<sup>6</sup>  
Fonte: SMA/CGPRO/DIREP/ICMBio/2010.

### A política Conservacionista e Sistema Nacional de Unidades de Conservação

A década de 2000 inicia-se com a promulgação da Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000, conhecida como Lei do SNUC<sup>7</sup>, que tem como objetivo instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelecer critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

Nesta década houve um grande incremento no número e na área de criação das unidades de conservação. A influência socioambientalista se consolidou ampliando a diferença entre o número de unidade de conservação em cada uma das categorias. E a entrada no governo de uma corrente voltada a criação de Reservas Extrativistas teve um impacto forte nos números finais da década. Durante esse período foram criadas sete APAs, dez ESECS, vinte e sete FLONAS, três Monumentos Naturais, vinte e três PARNAS, uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, cinco REBIOS, quarenta e seis RESEX e seis Reservas de Vida Silvestres. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conta, em

<sup>6</sup> Unidades de conservação criadas e não desafetadas.

<sup>7</sup> O APENDICE 2 apresenta um quadro com as características das categorias das unidades de conservação, de acordo com o SNUC.

sua esfera federal, com 310 unidades de conservação. O Histórico de sua configuração está resumido na tabela 2.

Tabela 2: Resumo da Criação de Unidades de Conservação Federais

Décad	PARNA	REBIO	ESEC	RVS	MN	PI	FLONA	APA	ARIE	RESEX	RDS	US	UC por década
1930	3					3						0	3
1940						0	1					1	1
1950	3					3						0	3
1960	8					8	12					12	20
1970	6	4				10	1					1	11
1980	15	16	20	1		52	13	13	12			38	90
1990	9	4	1			14	11	12	4	13		40	54
2000	23	5	10	6	3	47	27	7		46	1	81	128
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>7</b>	<b>3</b>		<b>65</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>59</b>	<b>1</b>		<b>310</b>

Fonte: SMA/CGPRO/DIREP/ICMBio/2010.<sup>8</sup>

Após a promulgação da lei do SNUC, de sua regulamentação em 2002 pelo Decreto Federal 4.340/02, outros dispositivos foram criados para direcionar a criação das unidades de conservação e para dar efetividade ao sistema. O Decreto Federal 5.092 de 21 de maio de 2004 definiu as regras para identificação das áreas prioritárias para conservação, dando ao Ministério do Meio Ambiente a atribuição de defini-las por portaria ministerial e o dever de revisá-las a cada cinco anos. E ainda indica a finalidade de sua criação:

serão consideradas para fins de instituição de unidades de conservação, no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, pesquisa e inventário da biodiversidade, utilização, recuperação de áreas degradadas e de espécies sobreexplotadas ou ameaçadas de extinção e repartição de benefícios derivados do acesso a recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. (BRASIL, 2004, art.4º)

Desde então duas Portarias ministeriais estabeleceram as áreas prioritárias para conservação, a Portaria MMA nº126/2004 (revogada) e a Portaria MMA nº 09/2007 que revisa a anterior e instituí as áreas relevantes para conservação, de acordo com importância biológica e com a prioridade de ação. É importante notar que a própria Portaria frisa que os programas de reforma agrária não estão isentos de acesso a essas áreas.

Outra política afim ao tema foi criada com o Decreto Federal 5.718 de 13 de abril de 2006, na forma do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. Para formulação do

<sup>8</sup> Unidades de conservação criadas e não desafetadas.

Plano foram considerados os compromissos do Brasil perante a CDB e as metas a serem alcançadas até 2015.

Os princípios e diretrizes são os pilares do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP e devem orientar as ações que se desenvolverão para o estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas ecologicamente representativo, efetivamente manejado, integrado a áreas terrestres e marinhas mais amplas, até 2015. (BRASIL, 2006, texto digital).

O Plano prevê a conservação da diversidade biológica e sociocultural, buscando integrar os territórios quilombolas e as terras indígenas como instrumentos de conservação da biodiversidade. Mas suas estratégias e metas são focadas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, sua gestão, ampliação e consolidação.

Em 2007 foi criado o Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade. Sendo retirada a competência da gestão das unidades de conservação do IBAMA, e passando para o novo órgão.

Em 2008, foi feita uma mudança no Decreto Federal que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais, criando um capítulo de infrações cometidas exclusivamente em unidades de conservação.

Após a promulgação da Lei do SNUC houve não apenas um significativo aumento do número e hectares de áreas protegidas. Foram criadas várias políticas paralelas que buscaram a eficiência do sistema, a distribuição da conservação nos diversos biomas, além da priorização das ações relativas a conservação, com a criação de um órgão exclusivo para geri-las.

## 1.2 Políticas Públicas voltadas para o Desenvolvimento

A concepção das políticas de desenvolvimento tem suas raízes no desmonte dos impérios coloniais conforme explica Machado (2005, p. 64)

O desenvolvimento econômico das regiões não industrializadas do globo não foi uma questão que apareceu no contexto da Guerra Fria. Ela remonta ao processo de desmonte dos impérios coloniais. Intensificou-se no período entre-guerras, de par com a descolonização da África e Ásia, e chegou a mobilizar esforços, tanto por parte da Inglaterra como da Liga das Nações, no sentido de estabelecer políticas de ajuda que permitissem a consolidação de Estados independentes, mas não refratários aos interesses das antigas metrópoles, seja em relação ao acesso seguro a matérias-primas, ou ao mercado consumidor.

Porém, a partir do fim da segunda guerra mundial o desenvolvimento econômico emerge como função de estado, criando o que viria a ser classificado posteriormente como Estado Desenvolvimentista. Essa característica nasce do pressuposto que o desenvolvimento econômico é a única solução para o atraso das regiões não industrializadas e como estratégia de superação do subdesenvolvimento.

Essa racionalidade desenvolvimentista<sup>9</sup>, no Brasil, nasce no pós guerra, tem continuidade após o Golpe de 1964, sendo fortalecida nos planejamentos de Governo do Período Militar, e tendo seu auge no “milagre econômico” da década de 1970, conforme sintetiza Silva (2008, p.76):

O Estado brasileiro, enquanto agente de desenvolvimento, pode ser caracterizado por uma longa fase de intervenção, que, resumidamente, vai dos anos 1930 até os anos 1980, desde o período Vargasista (1930-1945 e 1950-1954), passando pela gestão JK (1955-1960), até o período dos militares (1964-1985). Fase seguida de um momento de redefinição de seu papel na sociedade: 1989- 2002. Matos (2002) mostra como a forte presença estatal no Brasil nas décadas de 1950, 1960 e 1970 foi expresso pela elaboração de diversos planos, cujo objetivo principal era o crescimento econômico, sendo decisivos para o comportamento da economia brasileira ao longo daquele período:

Porém, os sucessivos fracassos dos planejamentos desenvolvimentistas (II Plano Nacional de Desenvolvimento, III Plano Nacional de Desenvolvimento e I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República) contribuíram, junto com outros fatores conjunturais, para que os governos da década de 1990 redefinissem o papel do Estado e adotassem planejamentos onde prevaleciam os valores neoliberais, definidos pelo Consenso de Washington.

---

<sup>9</sup> A racionalidade desenvolvimentista é tratada no capítulo 3 desta dissertação.



Seguindo essa classificação dos planejamentos de Governo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, está sendo considerado como uma retomada do planejamento onde predominam os valores desenvolvimentistas. Algumas das características, que serão vistas nos planejamentos do período do Estado Desenvolvimentista, são retomadas no PAC, dentre elas vale ressaltar a recriação dos órgãos de desenvolvimento regional, os consideráveis investimentos em infraestrutura e o crescimento econômico como meta central do planejamento. No entanto, ao se analisar o conjunto do programa são encontrados também vários valores neoliberais. Observando esta contradição Senra (2009) propõe uma nova classificação mais específica para esse tipo de planejamento, que incorpora medidas com valores desenvolvimentistas e neoliberais, denominando-o neodesenvolvimentismo.

Apresenta-se a seguir os planejamentos do período do Estado Desenvolvimentista, ressaltando as características importantes para a análise comparativa com o Programa de Aceleração do Crescimento.

#### Histórico do Planejamento do Estado Desenvolvimentista

O primeiro planejamento nacional que se destaca é o Programa de Metas ou Plano de Metas (1956-1961) do governo Juscelino Kubitschek. Planejado e implementado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento, órgão criado um dia após a posse do presidente, teve como embasamento teórico estudos do governo de Getúlio Vargas, trabalhos da Comissão mista Brasil - Estados Unidos e do trabalhos do grupo misto do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) que diagnosticavam os problemas da economia brasileira e a necessidade de modernização industrial. (VERMULM, 1985).

O Plano teve como pontos-chave para o crescimento da economia os setores da energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação. Posteriormente, a construção de Brasília também entrou como uma das metas a serem atingidas. Em grande parte pode-se afirmar que as metas calcadas por JK foram quase todas alcançadas<sup>10</sup>. E como bem destaca Vermulm (1985, 39) “o programa de metas deu absoluta prioridade à infraestrutura – transporte e energia – e à indústria de base”, o que se confirma na distribuição do recurso investido. Segundo o balanço de 1958, “o segmento de energia obteve 43,4%, o de transporte 29,6% e o de indústria de base 20, 4%”. (VERMULM, 1985,

---

<sup>10</sup> “No período 57/61 o PIB cresceu 7,9% a.a. contra 5,2% a.a. no quinquênio precedente.” Lessa, 1975, p.49 *apud* Vermulm, 1985, p. 42.

39) Outros pontos que valem ser ressaltados do programa são a intensificação do investimento em petróleo, a introdução da energia nuclear, em função da sua importância militar e, por fim, a priorização das rodovias, no lugar do investimento em ferrovias.

O planejamento de desenvolvimento seguinte foi o Plano Trienal (1963-1965), durante o Governo João Goulart. O país possuía um novo padrão de industrialização baseado em grandes empresas, com alto padrão tecnológico e investimentos anteriores as demandas.

O novo planejamento partiu do princípio da dificuldade em manter esse padrão de crescimento. E outros problemas foram diagnosticados como produto deste modelo de desenvolvimento, sendo eles: o aumento das desigualdades regionais, tendo centro-sul como a região beneficiada pelo pólo industrial, a predominância do aumento do consumo dos bens supérfluos em relação aos bens essenciais e o aumento da inflação gerada pelo aumento da exportação de produtos primários. Vermulm (1985, p.46) analisa como correto o diagnóstico feito pelo plano, mas afirma que houve um erro na condução do projeto:

Apesar de reconhecer as dificuldades crescentes para se manter o modelo de substituições de importações, o Plano Trienal imaginava que um planejamento que antecipasse a correção de distorções desse processo poderia garantir o crescimento econômico com o mesmo modelo de desenvolvimento.

O Plano Trienal estava correto na identificação das modificações que haviam ocorrido na economia brasileira, mas errou ao pretender continuar com o mesmo modelo de desenvolvimento sem efetuar as modificações necessárias. As dificuldades na manutenção do modelo eram maiores se levadas a sério a pretensão governamental de simultaneamente fazer economia crescer a elevada taxa, combater a inflação e corrigir as disparidades regionais e sociais. (VERMULM, 1985 p. 47)

O autor ainda considera que o plano foi um avanço em relação aos antecessores ao procurar articular todos os setores econômicos, articular os investimentos com as políticas macroeconômicas, priorizar a estabilidade econômica, focar nas questões regionais e em reformas estruturais como a reforma agrária e a reforma tributária. No entanto, faltou apoio político para a implementação das reformas necessárias e, mesmo, para a implementação do plano. O fracasso do governo, em decorrência dos problemas econômicos e políticos, culminou no Golpe Militar de 1964, que segundo a análise de Vermulm (1985, p.58) tem como parte de sua motivação o desenvolvimento:

O Golpe foi dado em nome dos 'ideais maiores da sociedade brasileira': ordem e progresso. Ordem uma vez que a organização dos trabalhadores, urbanos e rurais, avançava e colocava em risco os interesses mais reacionários dominantes no Brasil. E progresso pois o País não poderia

continuar a crescer a taxas tão baixas, mergulhado que estava num acelerado processo inflacionário.

A idéia do desenvolvimento ligada ao progresso evoluiu de tal forma após a Segunda Guerra Mundial, que justificava atos políticos de toda ordem, que iam de planejamentos de governo a golpes militares. Tudo em nome do crescimento econômico, da superação do subdesenvolvimento.<sup>11</sup>

O primeiro planejamento do período do governo dos militares foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964 – 1966), durante o governo do Marechal Castelo Branco. O documento (BRASIL, 1964) definia o PAEG como um programa de ações de governo no setor econômico e não como um planejamento estratégico, e elencava seus objetivos:

- a) Acelerar o crescimento econômico, prevendo uma taxa de crescimento de 6% a.a. para 1965 e 1966;
- b) Conter o processo inflacionário;
- c) Atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e melhorar as condições de vida da população brasileira;
- d) Assegurar emprego à mão de obra;
- e) Conter o déficit do balanço de pagamentos.<sup>12</sup>

Dentre os cinco objetivos do programa, os dois primeiros foram priorizados. E de acordo com os diagnósticos da equipe de planejamento a inflação era gerada por falta de demanda, o que elevava o segundo objetivo a prioritário, sendo ele o fator limitante do crescimento. O processo inflacionário foi combatido com um verdadeiro “tratamento de choque”, baseado em três pilares de sustentação: a contenção das despesas públicas (corte de despesa não prioritária, aumento de tributos e da eficiência da arrecadação), limite dos gastos com salário e política de crédito a empresas. Porém, o diagnóstico sobre das causas da inflação estava equivocado, a inflação tinha mais raízes estruturais do que baseado na carência de demanda, conforme a análise de Vermulm (1985, p.80):

O PAEG deu maior ênfase à estabilização da economia do que a investimentos setoriais. Essa acabou sendo a postura assumida pelo Marechal Castello Branco. Segundo o próprio PAEG, a retomada do crescimento somente seria obtida com a contenção do processo inflacionário e para isto, o governo tomou medidas restritivas de caráter recessivo, que afetaram a taxa de crescimento. Mas, mesmo assim, o

---

<sup>11</sup> Mais sobre o assunto no tópico 3.2.1 – Racionalidade Desenvolvimentista.

<sup>12</sup> Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966. 1964, p.14. in Vermulm (1985, p.59).

governo não atingiu seus objetivos. [...] Na realidade, a inflação não poderia ser tipicamente de demanda pois havia capacidade ociosa no aparelho produtivo. As suas motivações eram de ordem estrutural. Mas, ao se tomar as medidas clássicas, o governo provocou dois efeitos: inflação de custos e concentração do capital e de renda nacional.

Ainda no governo Castello Branco foi apresentado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976). O novo projeto, que reconhecia o fracasso do PAEG, era um planejamento de desenvolvimento que teve a política econômica como uma forma de alcançar o objetivo. (VERMULM, 1985) Porém, com a substituição do presidente em 1967, o Plano Decenal não chegou a ser implementado.

Com o início do governo Arthur Costa e Silva foi apresentado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que serviria como base para o Plano Trienal de Governo (1968-1970). Devido a descontinuidade do governo, o Plano Trienal não foi desenvolvido e o PED não foi implementado em sua totalidade.

Apesar dos claros objetivos desenvolvimentistas dos planos até agora expostos, com exceção do Plano de Metas do governo JK, a descontinuidade dos governos, e conseqüentemente dos planejamentos, impediu um crescimento acelerado baseado na indústria de base, que era objetivo comum a todos. Outros setores como agricultura, educação, e infraestrutura social quando citados não eram prioridade. A característica comum dos planos é consolidar o espaço do Brasil como fornecedor de insumos no mercado mundial. O próximo planejamento apresentado é para alguns autores como Cardoso (2002) e Silva (2008) o marco do planejamento desenvolvimentista brasileiro, o plano que deu início a época sintetizada por Vermulm (1985) como a “Era PND”.

O I Plano acional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND) foi encaminhado pelo presidente Médici para o Congresso Nacional em 1971, e teve como meta a entrada do Brasil no conjunto dos países desenvolvidos, isto é a superação do subdesenvolvimento. Era previsto um crescimento regional e setorial baseado no desenvolvimento científico e tecnológico. A ideologia que passou a vigorar no país era do “Brasil Potência”. O Plano de metas que embasou o I PNB descrevia as conquistas a serem alcançadas que são descritas por Vermulm (1985, p. 133):

- a) Consolidar o equilíbrio entre o governo e o setor privado, nacional e estrangeiro, evitando a estatização com excesso de participação de empresas públicas;
- b) Continuar a obra dos dois governos anteriores de modernizar e tornar eficiente o setor público;
- c) Fortalecer o setor privado, reservando para as grandes empresas aqueles setores mais importantes e de alta tecnologia;

- d) Fortalecer a empresa nacional sem negar apoio e sem criar obstáculos à empresa estrangeira;
- e) Lutar contra as medidas protecionistas dos países desenvolvidos;
- f) Estímulo à educação e principalmente alfabetização de adultos;
- g) Ingresso na área nuclear com a construção da primeira Central Nuclear no Brasil;
- h) Desenvolvimento tecnológico que permita o ingresso do Brasil na II Revolução Industrial e na era espacial;
- i) Desenvolvimento da produção de recursos minerais prioritários;
- j) Modernizar a agricultura nas áreas atrasadas;
- k) Programa de integração nacional articulando o desenvolvimento do Nordeste com o da Amazônia e integrando esses espaços às outras regiões brasileiras; e
- l) Programa de integração social, com a participação dos trabalhadores no produto nacional.

Dentro deste penúltimo programa, o de integração nacional, vale ressaltar os objetivos, também citados por Vermulm (1985, p. 133) em sua análise do plano:

- a) Deslocar a fronteira econômica para as margens do Rio Amazonas;
- b) Integrar a estratégia de desenvolvimento da Amazônia com o Nordeste;
- c) Integrar a população que vivia na economia de subsistência, à economia de mercado;
- d) Transformar a agricultura da região semi-árida do Nordeste;
- e) Reorientar a migração nordestina para os vales úmidos e para a nova fronteira agrícola; e
- f) Apoiar a industrialização do nordeste.<sup>13</sup>

Ainda sobre a égide da integração nacional, e da ocupação de novas fronteiras, o I PND propôs obras de infraestrutura que ainda são controversas (em 2010), como a BR-163 e a transamazônica. Os dois projetos eram considerados pelo governo do presidente Médici, como a principal forma de integração regional da Amazônia com o Centro-Sul, conforme justificado no texto do programa:

A integração se realizará, principalmente: - com a construção da *Transamazônica, da Cuiabá-Santarém* [BR 163] e de outras rodovias de articulação com as demais regiões; - com uma rede de aeroportos de função estratégica, notadamente o aeroporto internacional de Manaus; - com medidas para integrar bacias fluviais da região com bacias do Centro-Sul; - com a instalação, já quase ultimada, de dois sistemas de telecomunicações entre a Amazônia e o resto do País; - com a cobertura da

---

<sup>13</sup> Cabe lembrar o contexto internacional do momento de proposição do I PNB, no início da década de 1970 as bandeiras sociais estavam se consolidando, o que fica claro nos objetivos do plano e os objetivos ambientais começavam a se estabelecer. Na contramão da valorização do conhecimento tradicional e da cultura, a proposta era de remoção das populações das áreas mais atrasadas economicamente. E na contramão do recém nascido ambientalismo, a nova fronteira a ser ocupada era a Amazônia. Em nome da segurança nacional, da integração regional e do crescimento econômico, buscava-se mais espaços para o desenvolvimento econômico predatório, pois a ocupação dos biomas do litoral já estava consolidado e não trazia tanto lucro como antes e as extensas áreas de cerrado estavam começando a ficar escassas tamanho os números propostos para o crescimento.

Amazônia por meio da radiodifusão; - e, ainda, com nova infra-estrutura das Forças Armadas na região. (BRASIL, 1971, texto digital, grifo meu)

O I PNB teve metas ousadas, colocar o Brasil como oitava economia ocidental e ultrapassar os US\$ 500 de renda per capita em 1974. “O objetivo de desenvolver a nação brasileira tinha uma estratégia definida, cujos pilares eram: integração nacional, grandes empresas, grandes projetos nacionais e modernização do aparelho produtivo” (VERMULM, 1985, p. 141). Nesse período, houve um crescimento médio do PIB de 11,6% ao ano, superando as médias estipuladas, sendo o setor industrial o principal indutor. No entanto as metas não condiziam com a estrutura econômica e política herdada dos anos anteriores, caracterizada pelo desnível social e econômico da população. Devido a isso, apesar do maior crescimento já acumulado na economia, as outras metas de desenvolvimento não foram alcançadas.

Várias foram as heranças deste período, como as estatais: Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA), Petrobrás Distribuidora S.A. Rio Doce Geologia e Mineração S.A., Itaipu Binacional e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), além de grandes obras de infra estrutura por todo país, novas fronteiras de ocupação e a ideologia do “Milagre Econômico”. E como conclui Vermulm (1985, p. 158):

Em 1974, estava se encerrando outro período expansivo da economia brasileira, quando se atingiu taxa de crescimento real superior a 10% ao ano, no milagre brasileiro. O produto cresceu, mas ao custo elevado de condições de vida da população brasileira e de aprofundamento da dependência externa.<sup>14</sup>

Com a entrada no governo do General Ernesto Geisel, em 1974, foi encaminhada ao Congresso Nacional a proposta do II PND (1975-1979). Este plano diferenciou-se do primeiro pela maior articulação do governo e pela demonstração clara que assumiria uma postura mais liberal, seguindo as tendências e diretrizes da política mundial. A grande diferença do II PND foi da postura política e não da suas diretrizes econômicas como frisa Vermulm (1985, p.160):

Enquanto discurso do II PND, notou-se maior preocupação do governo com a pobreza, má distribuição da renda e distorções do desenvolvimento. Ele

---

<sup>14</sup> O custo do milagre econômico foram além dos custos sociais, os custos ambientais dessas obras foram sentidas no decorrer das décadas de 1980 e 1990, quando ainda haviam obras inacabadas provenientes desta época. A preocupação ambiental do I PNB pode ser ilustrada pela posição do Brasil na Conferência de Estocolmo, que ecoando com os países em desenvolvimento, buscavam o desenvolvimento a qualquer custo. O II PNB incorpora um pouco da preocupação ambiental, mas a ideologia do milagre econômico alavancado por grande obras de infraestrutura e abertura de fronteira ainda habita imaginário dos nossos planejados.

recusou a postura de que o bolo deveria crescer primeiro para depois ser distribuído, afirmando que o crescimento do bolo e sua distribuição deveriam ser simultâneos, sem comprometer o objetivo do crescimento econômico.[...] a proposta econômica do II PND [...] teve pontos muito semelhantes ao I PND. Os investimentos deveriam cobrir as deficiências da indústria nacional em termos de produtividade e em termos de preencher lacunas na estrutura industrial, sobretudo no segmento das indústrias de insumos básicos.

A idéia do milagre econômico esteve na concepção do programa, influenciando no discurso, nos seus objetivos e na característica de suas ações. O II PND traz visão otimista do Brasil como “potência emergente”, que possui, então, o maior parque industrial das nações subdesenvolvidas, que pretende reafirmar e acelerar ainda mais o desenvolvimento. O primeiro plano após o “milagre econômico” reflete as ideologias de grandeza vigente, que se pode confirmar no documento oficial de criação do programa:

O Brasil pode, validamente, aspirar ao desenvolvimento e à grandeza. Na última década, principalmente, mostrou a Nação ter condições de realizar política de país grande, com senso do seu próprio valor e consciência de responsabilidade – o habitual preço da grandeza. Ao mesmo tempo, mostrou-se apta a realizar uma experiência de desenvolvimento eminentemente dinâmica, associando a vontade política, pela mobilização nacional, à capacidade de fazer, pela ação do poder público, da iniciativa privada e da comunidade. (BRASIL, 1975, p.15).

Os objetivos do II PND eram basicamente continuação dos objetivos do I PND. Porém cabe ressaltar que pela primeira vez em um planejamento de desenvolvimento a preocupação ambiental foi salientada explicitamente em seus objetivos:

- a) Manter o crescimento acelerado dos últimos anos, com taxas de aumento das oportunidades de emprego da mão de obra superiores às da década passada, que já superaram à do crescimento da mão de obra que ocorre ao mercado de trabalho;
- b) Reafirmar política de contenção da inflação pelo método gradualista;
- c) Manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos;
- d) Realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com crescimento econômico;
- e) Preservar a estabilidade social e política, assegurada a participação consciente das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento, nas suas diferentes manifestações; e
- f) *Realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade ambiental da vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do país.*<sup>15</sup> (BRASIL, 1975)

---

<sup>15</sup> O II PND trouxe para o planejamento dois temas inéditos: o primeiro foi o controle da poluição e o segundo a desconcentração industrial. Acerca do controle de poluição Vermulm (1985, p. 168) argumenta que foi focado nos grandes centros industriais. Esta preocupação, juntamente com a questão da não devastação dos recursos naturais do país, foi incluída no II PND muito mais como resposta política às manifestações de crítica ao governo do que preocupação efetiva. Até o final dos anos 70, e muito mais agora, num período de crise intensa, os objetivos econômicos e de exploração com pequeno volume de capital e retorno elevado, predominam em relação às preocupações com o meio ambiente. No caso industrial, a sua estrutura e localização já estavam praticamente montadas, o que significa que a preocupação com o controle da poluição surgiu tardiamente.

O plano possui um tópico que se refere especificamente a “Poluição industrial e a preservação do meio ambiente”<sup>16</sup>, e o inicia fazendo ressalvas as preocupações ambientais, considerando que as nações ricas têm mais responsabilidade com a preservação do meio ambiente, que as nações subdesenvolvidas e é categórico em dizer que o desenvolvimento prioridade em relação ao meio ambiente, argumentando que “Não é válida qualquer colocação que limite o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada, sob *pretexto* de conter o avanço da poluição mundial.” (BRASIL, 1975, p.78, grifo meu)

Mesmo ressaltando “preocupações específica com os aspectos de repercussão sobre os recursos naturais da área, na implementação de projetos de infra estrutura: estradas, hidrelétricas etc.” (BRASIL, 1975, p.80) e com a taxa de crescimento menor do que o esperado, as grandes obras continuaram a ser prioridade de governo, dentre elas a infraestrutura energética se destacou pelo grande volume de investimento.

Mas apesar do plano conseguir aumentar o investimento na indústria básica, seu balanço não foi positivo, como conclui Vermulm (1985, p. 201):

E conclusão, o II PND realmente foi muito ambicioso para as condições do Brasil num período de crise internacional [crise internacional do petróleo]. Apesar da importância do adensamento da matriz industrial, a política econômica no final dos anos 70 teve caráter recessivo e inflacionário, o que contribuiu para o aprofundamento da crise econômica.

Foi nesse clima bem menos otimista que foi articulado o III PND (1980-1985) do governo do General João Figueiredo, O país passava por uma profunda crise econômica e o plano foi condicionado ao cenário encontrado, conforme explica seu documento oficial (BRASIL, 1980):

Assim, este Plano Nacional de Desenvolvimento é sobretudo um documento qualitativo que explica a política de desenvolvimento adotada e seus desdobramentos. Define objetivos, diretrizes, critérios, medidas e instrumentos de ação. Estes são válidos enquanto perdurarem condicionantes como os seguintes: (i) permanência e desdobramento da crise energética; (ii) persistência do balanço de pagamentos como restrição

---

Mesmo assim, algumas pequenas iniciativas governamentais foram tomadas no sentido de minorar os efeitos poluidores da indústria.

<sup>16</sup> Entre os pontos relacionados às preocupações ambientais, estava a orientação de criar programas especiais de preservação do meio ambiente. Nesse tópico, foi reforçada a responsabilidade da recém criada Secretaria Especial de Meio Ambiente de selecionar áreas com objetivo de se criar uma “rede” de Estações Ecológicas. “V-Programas Especiais de Preservação do Meio Ambiente, de âmbito progressivamente expandido para as diferentes regiões, conforme sua necessidade, a saber: preservação de áreas naturais representativas dos principais sistemas encontrados nas diversas regiões, a ser alcançada através do estabelecimento, no território nacional, de uma rede de Estações Ecológicas em áreas selecionadas, de acordo com estudos a serem realizados pela Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA.” (BRASIL, 1975, p. 80 e 81).



crítica; (iii) crescentes pressões sobre o nível e o custo da dívida externa; (iv) substancial pressão inflacionária de origem interna e externa; (v) necessidade de crescer para criar o maior número possível de empregos.

O planejamento não trouxe mudanças estruturais, não assumiu muitos compromissos e sobre o discurso de flexibilidade do planejamento permitiu que o executivo gerenciasse a política econômica de governo. (VERMULM, 1985)

O III PNB possuía sete objetivos para atingir a meta do desenvolvimento “no menor prazo possível”, sendo eles:

- a) Acelerado crescimento da renda e do emprego;
- b) Melhoria da distribuição de renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem estar das classes de menor poder aquisitivo;
- c) Redução das disparidades regionais;
- d) Contenção da inflação;
- e) Equilíbrio do balanço de pagamento e controle do endividamento externo;
- f) Desenvolvimento do setor energético; e
- g) Aperfeiçoamento das instituições políticas.

Neste planejamento, a preocupação ambiental também é citada, porém desta vez não tem o lugar de destaque de um objetivo e sim é apresentada no apêndice de temas especiais. E ao contrario dos objetivos e metas dos programas relacionados no II PND, apresenta um conjunto de “intenções”<sup>17</sup> de compatibilização do desenvolvimento com o meio ambiente.

O III PND “representa o início do declínio do período militar, quando já se anunciava a recessão econômica e se indicava a possibilidade de uma abertura política” (SENRA, 2009, p.64). E como conclui Vermulm (1985, p. 232) não teve êxito na maioria de seus objetivos, impactando seriamente a atividade de planejamento do governo:

---

<sup>17</sup> “A expansão brasileira no campo da própria integração nacional, o crescimento econômico industrial e geral, a urbanização acelerada e a concentração populacional, a produção e uso de novas fontes de energia (a exemplo da nuclear), a massificação do uso de veículos e outros aspectos e reflexos do desenvolvimento brasileiro tornaram prioritárias medidas e ações em benefício da proteção dos ecossistemas e do meio ambiente, como sejam: a) compatibilizar a expansão do País com a defesa e melhoria ambientais e equacionar os problemas já existentes; b) enfatizar a atuação preventiva, mas valorizar também as ações corretivas em regiões já críticas, como diversas áreas da Grande São Paulo e do Grande Rio, onde a industrialização e a expansão dos serviços, a concentração populacional, o freqüente uso inadequado do solo e as deficiências de infra-estrutura econômica e social tendem a comprometer crescentemente o nível de bem-estar social; c) promover a exploração racional e não predatória de novas áreas – como, por exemplo, da Amazônia; d) identificar, acompanhar e fiscalizar as atividades e processos produtivos particularmente poluidores da água e do ar, tanto para sua adequada localização como visando à adoção de processos de controle e redução de seus prejuízos para o meio ambiente; e) aprimorar as regras contidas na pertinente legislação brasileira; f) criar ou fortalecer os órgãos e mecanismos especificamente incumbidos de zelar por sua efetiva observância; e h) valorizar e difundir ensinamentos relativos à preservação e proteção do meio ambiente e recursos naturais, especialmente no sistema educacional básico.” (BRASIL, 1980, p.93)

Enfim, o período do III PND foi um fracasso tanto em termos de planejamento econômico quanto em termos da orientação dada à política econômica. E mais, o centralismo das decisões sobre a política econômica na SEPLAN [Secretaria de Planejamento] e a irrelevância dada ao planejamento, foram responsáveis pelo dismantelamento das atividades de planejamento deixando o aparelho de Estado totalmente despreparado para recuperar essa função a curto prazo.

Com redemocratização do Brasil em 1985, foi elaborado pelo governo do presidente José Sarney, em meio a um cenário de descrédito governamental e recessão econômica, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND NR). O plano foi baseado em três metas estratégicas: reformas, crescimento econômico e combate a pobreza.

Devido a esse cenário político adverso o documento oficial declarava, em sua apresentação, as diferenças fundamentais entre o novo plano e os planos elaborados no período militar. Houve uma mudança no sentido do crescimento econômico, e pela primeira vez em um planejamento nacional de desenvolvimento, o crescimento foi qualificado como socialmente justo, certamente ecoando com as reivindicações dos movimentos sociais mais atuantes na época:

*Este plano difere dos anteriores em vários aspectos. Difere em sua opção. O I PND reflete a decisão pela retomada do crescimento econômico, desta vez com clara orientação social. O governo recusa a recessão como alternativa de política econômica. Mas este plano também parte da tese de que nenhum modelo de crescimento é capaz, por si só, de erradicar a pobreza que atinge, em níveis intoleráveis, grande parcela da população brasileira. Não se trata somente de evitar novos sacrifícios aos trabalhadores e às camadas mais pobres. A retomada do crescimento, conforme os propósitos deste plano, supõe a gradual recuperação do salário real. (BRASIL, 1986, texto digital, grifo meu)*

O I PND NR não apresenta tópicos ou objetivos ambientais, tratando do assunto apenas quanto associado a objetivos sociais como acesso aos recursos naturais as comunidades de baixa renda ou no projeto de saneamento básico regionais. Contudo, entre suas políticas regionais lançou a idéia de valorização da vida no campo.

Assim como o III PND, o I PND NR fez parte da época considerada como a “década perdida do Brasil. O plano fracassou em seus objetivos econômicos e foi pouco significativo quanto aos resultados no desenvolvimento do país. Senra (2009, p. 67) sintetiza bem a deterioração do planejamento em sua análise de resultados das políticas de desenvolvimento da década de 1980:

*Na década de 80 o planejamento estatal caiu em descrédito. A inflação elevada e o fracasso de vários planos de estabilização econômica contribuíram para o abandono dos planos de desenvolvimento. Para o ex ministro Rui Velloso (2006) também há outros motivos. Para ele, a estratégia de desenvolvimento do I PND da Nova República era um*

‘conjunto vazio’. Se perdeu, principalmente a visão estratégica, a visão dinâmica.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o planejamento nacional entrou em uma nova fase, as fase dos Planos Plurianuais (PPAs). Esses planos, determinados pelo art. 165, I da Constituição Federal são elaborados pelo Ministério do Planejamento e instituídos por uma lei federal, sempre no primeiro ano do governo eleito. O PPA vigora a partir do segundo ano do mandato, até o primeiro ano do próximo, com intuito de diminuir a descontinuidade das ações nas mudanças de governo.

Após os anos de transição, ‘o Plano Plurianual de 1996-1999 do Governo Federal, do presidente Fernando Henrique Cardoso, recuperou a tradição do planejamento nacional, vivido nas décadas antecedentes’ (SENRA, 2009, p.77). Mas diferente dos planos anteriores, a interferência do estado na economia era vista como obstáculo a modernização e empecilho ao desenvolvimento, com isso termina a época classificada pelo predomínio do Estado Desenvolvimentista.

PAC: retomada do desenvolvimentismo?

“Agora é possível caminhar em direção a um crescimento mais acelerado e de forma sustentável, uma vez que a economia brasileira tem grande potencial de expansão. E tal desenvolvimento econômico deve beneficiar a todos os brasileiros e brasileiras e respeitar o meio ambiente” (BRASIL, 2007).

Em 22 de janeiro de 2007, no início do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto Federal nº 6.025 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O programa, principal política econômica do período, foi comandado pela Casa Civil, tendo como ministra chefe, a ex ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff.

O programa, que é classificado pelo governo como um programa de desenvolvimento, visa promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida. As premissas econômicas e desenvolvimentistas estão claras no artigo 1º do seu decreto de criação:

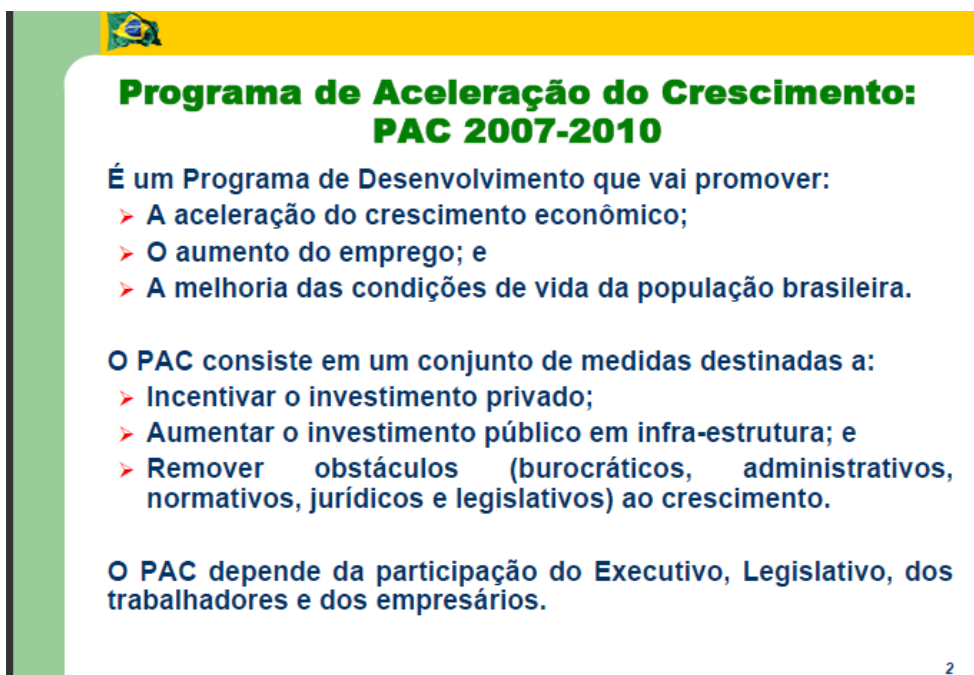
Fica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas à melhoria da

qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal. (BRASIL, 2007, texto digital).

O PAC é tratado pela equipe de governo, que o administra, como a retomada do planejamento, como um planejamento estratégico de futuro, conforme salientado no trecho da apresentação do Balanço de quatro anos, disponível no site do Programa.

Pela primeira vez em décadas, o País teria um plano estratégico capaz de resgatar o planejamento em infraestrutura, retomar investimentos em setores estruturantes, fazer crescer o emprego e a renda, incentivar o investimento público e privado e, principalmente, construir a infraestrutura necessária para sustentar o crescimento no Brasil (BRASIL, 2010).

Segundo as informações oficiais do Governo federal, o programa é composto por um conjunto de 36 medidas, legislativas e não legislativas, destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. A figura 3 mostra um slide de apresentação do programa, que pontua objetivamente esses objetivos.



**Programa de Aceleração do Crescimento:  
PAC 2007-2010**

**É um Programa de Desenvolvimento que vai promover:**

- A aceleração do crescimento econômico;
- O aumento do emprego; e
- A melhoria das condições de vida da população brasileira.

**O PAC consiste em um conjunto de medidas destinadas a:**

- Incentivar o investimento privado;
- Aumentar o investimento público em infra-estrutura; e
- Remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento.

**O PAC depende da participação do Executivo, Legislativo, dos trabalhadores e dos empresários.**

2

Figura 3: Slide de definição do que é o PAC  
Fonte: Apresentação do PAC (BRASIL, 2004)

Essas medidas estão organizadas em cinco blocos, sendo eles: investimento em infraestrutura; Estímulo ao crédito e ao financiamento; Melhora do ambiente de investimento; Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e Medidas fiscais de longo prazo. Com exceção do bloco de obras de infraestrutura, objeto deste trabalho, que será apresentado em seguida de forma mais detalhada, as medidas são listadas nos quadros 3, 4 e 5, em blocos, discriminando a proposta de implementação dada no lançamento do programa e o resultado, segundo a avaliação do quarto ano.

<b>Medida</b>	<b>Proposta de implementação</b>	<b>Resultado do último balanço</b>
Concessão pela União de crédito da CEF para aplicação em saneamento e habitação	Medida provisória	Lei Federal nº 11.485/07
Ampliação do limite de crédito do Setor Público para investimento em saneamento ambiental e habitação	Resolução do CMN	Lei Federal nº 11.537/07 e Resolução CMN 3.686/09
Criação do Fundo de Investimento em infraestrutura com recursos do FGTS	Medida provisória	Lei Federal nº 11.491/07
Elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	Medida provisória	Lei Federal nº 11.474/07
Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)	Resolução do CMN	Resolução CMN 3.498/07
Redução do Spread do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano	Decisão da Diretoria do BNDES	Implementada

Quadro 3: Medidas de Estímulo ao crédito e ao financiamento

Fonte da coluna “proposta de implementação”: Apresentação do PAC (BRASIL, 2004)

Fonte da coluna “resultado do último balanço”: Balanço dos 4 anos de programa. (BRASIL, 2010)

Dentre as medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, cabe destacar que as duas últimas medidas já haviam sido realizadas antes do lançamento do programa. Além disso, todas as medidas provisórias editadas já foram convertidas em lei pelo Congresso Nacional.

No decorrer do programa foi acrescentada uma medida a este bloco, a criação do fundo de investimento em participação de infraestrutura, criado pela Lei Federal nº 11.478/07, seu marco regulatório está finalizando e a constituição do fundo está pendente de adesão do setor privado.

<b>Medida</b>	<b>Proposta de implementação</b>	<b>Resultado do último balanço</b>
Regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal	Projeto de Lei Complementar	PLP nº 388/07 – aguardando para aprovação no Senado

<b>Medida</b>	<b>Proposta de implementação</b>	<b>Resultado do último balanço</b>
Marco Legal das Agencias Reguladoras	Aprovação do PL nº 3.337/04	Aguardando aprovação
Lei do Gás Natural	Aprovação do PL nº 6.673/06	Lei Federal nº 11.909/09 aguardando regulamentação
Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)	Aprovação do PL nº 5.877/05	Aguardando aprovação
Aprovação do marco regulatório para o Setor de Saneamento	Lei Federal nº 11.445/07	Implementada
Abertura do mercado de resseguros	Lei Complementar nº 126/07	Implementada
Recriação da SUDAM e da SUDENE	Lei Complementar nº 124/07 Lei Complementar nº 125/07	Implementada

Quadro 4: Medidas de Melhora do Ambiente de Investimento

Fonte da coluna "proposta de implementação": Apresentação do PAC (BRASIL, 2004)

Fonte da coluna "resultado do último balanço": Balanço dos 4 anos de programa. (BRASIL, 2010)

No bloco de medidas que trata sobre a melhora do ambiente de investimento, cabe salientar que as três últimas medidas já haviam sido implementadas antes do lançamento do programa, que a Lei do Gás Natural já foi aprovada pelo Congresso Nacional, porém ainda aguarda regulamentação do Ministério de Minas e Energia. E as outras três medidas, Regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, Marco Legal das Agencias Reguladoras e Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da concorrência, ainda aguardam aprovação do Poder Legislativo.

No mote deste trabalho, de todas as medidas institucionais, a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal merece mais atenção, pois impacta diretamente o licenciamento ambiental e a fiscalização das questões ambientais referentes às atividades potencialmente e efetivamente poluidoras.

<b>Medida</b>	<b>Proposta de implementação</b>	<b>Resultado do último balanço</b>
Recuperação acelerada dos créditos do PIS e COFINS em edificações	Medida provisória	Lei Federal nº 11.488/07
Desoneração de obras de infraestrutura	Medida Provisória	Lei Federal nº 11.488/07, Decreto Federal nº 6.144/07 e Decreto Federal nº 6.167/07
Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura	Medida provisória	Lei Federal nº 11.478/07
Programa de Incentivo ao setor da TV Digital (PATVD)	Medida provisória	Lei Federal nº 11.484/07 e Decreto Federal nº 6.234/07

<b>Medida</b>	<b>Proposta de implementação</b>	<b>Resultado do último balanço</b>
Programa de incentivo ao setor de semicondutores (PADIS)	Medida provisória	Lei Federal nº 11.484/07 e Lei Federal nº 11.774/07
Ampliação do benefício tributário para microcomputadores	Decreto Presidencial	Decreto Federal nº 6.023/07
Desoneração das compras de perfil de aço	Decreto Presidencial	Decreto Federal nº 6.024/07
Lei Geral das micro e pequenas empresas	Projeto de Lei Complementar	Lei Complementar 123/07
Reajuste da tabela de imposto de pessoa física	Medida Provisória nº 340/06	Lei Federal nº 11.482/07
Prorrogação da depreciação celerada	Medida Provisória nº 340/06	Lei Federal nº 11.482/07
Prorrogação da cumulatividade do PIS e da COFINS na construção civil	Lei Federal nº 11.434/06	Implementada
Aumento do prazo para recolhimento de contribuições (Previdência, PIS e COFINS)	Medida Provisória	Lei Federal nº 11.488/07
Criação da Receita Federal do Brasil	Aprovação do PL nº 6.272/05	Lei Federal nº 11.457/07
Implantação do Sistema Público de escrituração Digital (SPED) e nota fiscal eletrônica.	Resolução CMN nº 3.430 e Decreto Presidencial	Decreto Federal nº 6.022/07
Reforma Tributária	Aprovação da PEC nº 285/04	Aguardando aprovação

Quadro 5: Medidas de Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário

Fonte da coluna "proposta de implementação": Apresentação do PAC (BRASIL, 2004)

Fonte da coluna "resultado do último balanço": Balanço dos 4 anos de programa. (BRASIL, 2010)

Das quinze medidas de desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, cinco já haviam sido implementadas a época do lançamento do PAC, a Lei Geral das micro e pequenas empresas, o reajuste da tabela de imposto de renda da pessoa física, a prorrogação da depreciação acelerada, a prorrogação da cumulatividade do PIS e da COFINS na construção civil e a implantação do sistema público de escrituração digital. Esse último faltava apenas sua regulamentação.

Das oito medidas que aguardavam a edição de medidas provisória todas foram editadas e convertidas em lei no primeiro ano do programa. Foi aprovado, também em 2007 o PL nº 6.272 que tramitava no Congresso Nacional desde 2005, sendo convertido na Lei 11.457/07 que cria a Receita Federal do Brasil. De todas as medidas, apenas a Proposta de Emenda Constitucional que faz a Reforma Tributária aguarda aprovação.

<b>Medida</b>	<b>Proposta de implementação</b>	<b>Resultado do último balanço</b>
Controle da expansão da despesa com pessoal	Projeto de Lei Complementar	PLP nº 01/07
Política de longo prazo de valorização do salário mínimo	Projeto de Lei	PL 01/07 e PLC 42/07
Melhora na gestão da previdência social e combate a fraudes.	Aprovação do PLS nº 261/2005	Aguardando aprovação
Fórum Nacional da previdência social	Decreto Presidencial	Decreto Federal nº 6.019/07
Agilização do processo licitatório	Alteração na Lei Federal nº 8.666/93	PL nº 7.709/07 e PLC nº 32/07 – Aguardando aprovação
Aperfeiçoamento da Governança corporativa nas estatais	Decreto Presidencial	Decreto Federal nº 6.021/07
Extinção de empresas estatais em processo de liquidação (RFFSA e FRANAVE)	Medida Provisória e Decreto Presidencial	Lei Federal nº 11.483/07, Decreto Federal nº 6.018/07 e Decreto Federal nº 6.020/07
Regime de Previdência complementar do Servidor Público Federal	Projeto de Lei	PL nº 1.992/07 – Aguardando Aprovação

Quadro 6: Medidas Fiscais de Longo Prazo

Fonte da coluna “proposta de implementação”: Apresentação do PAC (BRASIL, 2004)

Fonte da coluna “resultado do último balanço”: Balanço dos 4 anos de programa. (BRASIL, 2010)

No Balanço final do PAC, as medidas fiscais de longo prazo foram divididas em dois sub blocos um continuou com o nome original e o outro foi chamado de medidas de gestão, o qual englobou as seguintes ações: aperfeiçoamento da governança corporativa das estatais, extinção das empresas estatais em processo de liquidação, regime de previdência complementar do servidor público federal e melhoria da gestão da previdência social. Somou-se a esse sub bloco uma ação nova, a criação da carreira de analista de infraestrutura com 800 cargos.

Das cinco medidas, três já foram implementadas e tanto o projeto de lei que cria a previdência complementar, quanto o que melhora a gestão da previdência social aguardam aprovação do legislativo.

Duas novas medidas se somaram as quatro medidas fiscais de longo prazo, sendo elas uma de limite para aumento da despesa com pessoal e encargos sociais da união e valorização do salário mínimo e reajuste dos benefícios, ambas, aguardando aprovação do Congresso Nacional. E das quatro medidas originais do bloco, três aguardam aprovação dos projetos de lei pelo legislativo e o Fórum Nacional da Previdência Social foi criado pelo Decreto Federal nº 6.019. Para facilitar o entendimento, a nova configuração dos sub blocos



de medidas fiscais de longo prazo está ilustrado no quadro 7, acrescentadas as novas medidas.

<b>Sub bloco de Medidas de gestão</b>	<b>Sub bloco de Medidas fiscais de longo prazo</b>
Aperfeiçoamento da Governança Corporativa nas Estatais	Controle da expansão da despesa de pessoal da união
Extinção de Empresas Estatais em processo de liquidação	Política de longo prazo de valorização do salário mínimo
Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Federal	Agilidade do processo licitatório
Melhora da Gestão da Previdência Social	Fórum Nacional da previdência social
Criação de Carreira de Analista de infraestrutura com 800 cargos	Limite para aumento da despesa com pessoal e encargos sociais da união
	Valorização do salário mínimo e reajuste dos benefícios.

Quadro 7: Divisão das Medidas Fiscais de Longo Prazo  
 Fonte: Balanço dos 4 anos de programa. (BRASIL, 2010)

O quinto bloco de ações é o investimento em infraestrutura. Foi programado um investimento de 503,9 bilhões de reais, a ser realizado entre 2007 e 2010, distribuídos conforme dados da apresentação oficial do programa (figura 4), disponível no site.

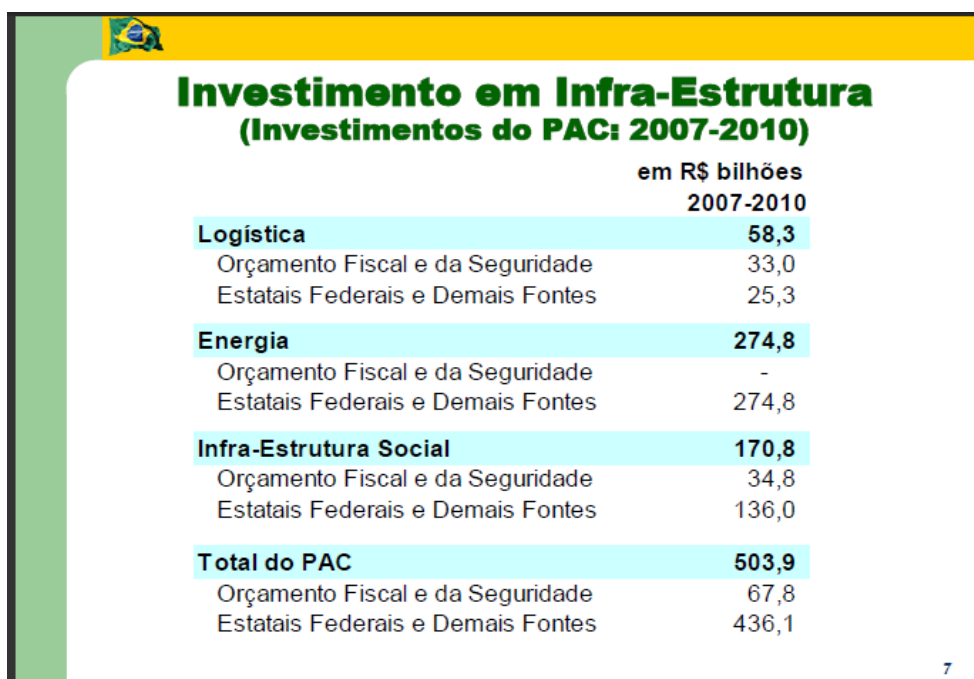


Figura 4: Detalhamento dos investimentos em infraestrutura que compõe o 5º bloco de ações do PAC.  
 Fonte: Apresentação do PAC (BRASIL, 2004)

Segundo informações oficiais do balanço de 4 anos do programa, a previsão é que se conclua 82% das ações até dezembro de 2010, o que equivale a um investimento de 444 bilhões de reais. A discriminação dos investimentos por área está demonstrada nos quadros 8, 9 e 10.

<b>Obras em logística</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Investimento (R\$)</b>
Rodovias	6.377 km	42,9 bilhões
Marinha Mercante	Financiamento de 301 embarcações e 5 estaleiros	17 bilhões
Ferrovias	909 km	3,4 bilhões
Aeroportos	12 empreendimentos em 10 aeroportos	281,9 milhões
Portos	14 empreendimentos	789,1 milhões
Hidrovias	10 terminais e 1 eclusa	1 bilhão

Quadro 8: Investimento em obras de logística  
Fonte: Balanço dos 4 anos de programa. (BRASIL, 2010)

Nas obras da área classificada pelo programa como logística (quadro 8) foram gastos um total de 42,9 bilhões de reais em manutenção de 53.586 km, em sinalização de 45.118 km, na construção de 38 postos de pesagem, na construção de 25 bases moveis de pesagem e em estudos de 6.402 km de estradas federais. Entre as obras mais importantes, e também mais polêmicas, estão a pavimentação da BR 163 que liga Santarém/PA a Cuiabá/MT e a implementação da BR 319 que liga Porto Velho/RO a Manaus. Ambas as obras consideradas importantes pelo governo federal para a economia regional são acusadas pelos militantes da área ambiental por serem a porta de entrada para a degradação mais rápida da floresta amazônica. Facilitando a rota de escoamento de madeira e de produtos do agronegócio, que tem hoje esta região como última fronteira a ser conquistada.

Alguns pontos valem ser frisados sobre o investimento em logística (quadro 8): do um bilhão de reais investidos em hidrovias 965, 5 milhões foram usados para a construção da eclusa da UHE de Tucuruí; há uma grande concentração de obras de rodovias nos estados do sul e sudeste; Todos os terminais hidroviários construídos foram no estado do Amazonas; Os investimentos em aeroportos foram feitos em sua maioria em estados do norte e nordeste.

<b>Obras em energia</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Investimento (R\$)</b>
Campos de petróleo e gás natural	Não informado	57,1 bilhões

Geração de energia	10.851 MW	26,4 bilhões
Refino	16 empreendimentos	23,6 bilhões
Combustíveis renováveis	87 usinas	10,1 bilhões
Gasodutos	3.776 km	19,1 bilhões
Transmissão de energia	9.139 km	7 bilhões
GNL	20 mil m³/ano	3,1 bilhões
Petroquímicas	Não informado	2,1 bilhões
HBIO	256 m³/ano	55,3 milhões
Estudos e inventários	24.736 MW	46,3 milhões
Estudos de viabilidade	14.789 MW	216,5 milhões

Quadro 9: Investimento em obras de energia

Fonte: Balanço dos 4 anos de programa. (BRASIL, 2010)

Foi investido um total de 148,5 bilhões em ações classificadas pelo PAC como obras de energia (quadro 9). Mais de 50 % do investimento foi em combustíveis não renováveis e na área de geração de energia elétrica estão previstas mais de 50 usinas termoeletricas.

Obras sociais e urbanas	Quantidade	Investimento (R\$)
Financiamento habitacional para pessoa física	21 estados mais 5	216,9 bilhões
Luz para todos	21 estados mais 5	6,6 bilhões
Recursos hídricos	23 empreendimentos, 7.945 cisternas Esgotamento em 23 municípios	2 bilhões
Saneamento	1.225 empreendimentos	1,5 bilhão
Metrô	3 empreendimentos	2,7 bilhões
Habitação	374 empreendimentos	353,5 milhões

Quadro 10: Investimento em obras sociais e urbanas

Fonte: Balanço dos 4 anos de programa. (BRASIL, 2010)

As obras classificadas como sociais e urbanas respondem por 230, 1 bilhões de reais, o que representa mais de 50% do investimento de todo o PAC. Dentro desta classificação, encontra-se a ação que representa sozinha quase 50% de todo o programa, o financiamento habitacional para pessoa física. Outras obras sociais como o projeto luz pra todos, saneamento e habitação respondem por menos de 2,5 % do programa.

No total 2.446 obras fazem parte do PAC, que conta com um sistema especial para acompanhamento e monitoramento, o SisPAC. O sistema foi instituído pelo Decreto 6.394/08 e é gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## CRISES DE IMPLEMENTAÇÃO

O programa foi controverso dentro do próprio governo, com isso foi motivador das mais variadas crises políticas neste período. Uma das mais acaloradas ocorreu no final de 2009, quando o TCU analisou 99 obras do PAC, encontrando irregularidades em 21 obras.

As principais irregularidades, segundo o relatório encaminhado para o Congresso Nacional, eram sobrepreço, superfaturamento, licitação irregular, falta de projeto executivo e problemas ambientais. A indicação do relatório era de bloqueio de verbas em 15 obras e retenção em 16. A falta de licenciamento ambiental, indicado pelo TCU como problema ambiental da metade das obras com irregularidade, faz parte do discurso tanto dos governistas defensores do PAC, como da sua oposição. O licenciamento ambiental foi apontado pelos gestores do programa como um dos principais pontos de atenção das obras e responsável pela maioria dos atrasos. Enquanto os órgãos ambientais cobravam mais detalhamento das obras e qualidade nos estudos.

## Capítulo 2 – O CENÁRIO DA SOBREPOSIÇÃO

Para o homem, a coexistência com a floresta tropical sempre foi problemática. Antagonismo, não é, em nenhum momento, parte necessária da relação, mas a 'limpeza' da floresta não é mero ditame do preconceito ou do orgulho cultural ou arranjos políticos e sociais imprevidentes. O avanço da espécie humana funda-se na destruição de florestas que ela está mal equipada para habitar (DEAN, 1996, 24).

### 2.1 A busca das sobreposições

A cada obra anunciada, algumas controversas como Angra III, as hidrelétricas do rio Madeira, o asfaltamento da BR 163 e a construção da BR 319, aumentava a polêmica entre os grupos ambientalistas e governamental. Enquanto, os grupos ambientalistas se preocupavam com o possível aumento da degradação ambiental, o governo garantia os cuidados para que o desenvolvimento proposto fosse sustentável.

#### PAC afetará áreas de conservação ambiental

A execução de grandes projetos nacionais e intercontinentais de infraestrutura previstos simultaneamente no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no Plano Plurianual (PPA) e na Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) ameaça metade da área das unidades de conservação do País. Segundo a organização não-governamental Conservação Internacional (CI-Brasil), 2,5 milhões de km<sup>2</sup> serão afetados pelas obras. (Agencia Brasil, 13/03/2007)

A, então, ministra do meio ambiente Marina Silva, afirmava as preocupações ambientais do programa e os cuidados do ministério para manter a política ambiental fortalecida. Apesar de ser um ícone internacional do movimento ambientalista, a ministra vinha de várias derrotas políticas nos embates com outros setores dentro do governo.

Ministra: PAC não ameaça áreas de preservação  
A ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, disse hoje (13) que as regiões de importância biológica, que o governo identifica como prioritárias para a conservação, não vão sofrer com o impacto das obras de geração de energia e de construção de rodovias previstas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo ela, o ministério foi "previdente" ao realizar estudos e confeccionar mapas que identificam as áreas prioritárias de preservação da natureza, não sendo assim o PAC um motivo de preocupação. (Agencia Brasil, 13/03/2007)

Três meses após o anúncio do programa, diante de críticas do próprio Presidente da República diante das condicionantes ambientais para as obras e o atraso na concessão de licenças ambientais de obras tidas como prioritárias, houve uma abrupta mudança na estrutura de governo responsável pelas políticas federais ambientais: com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Diversidade, a reestruturação do IBAMA e do MMA<sup>18</sup>.

Essa mudança gerou grande desgaste político do governo, mais atrasos nas licenças, devido a uma greve de 3 meses do IBAMA e uma dificuldade de aceitação do novo instituto criado, por parte de seus servidores e do sindicato.

O indicativo da priorização do PAC<sup>19</sup> era cada vez mais claro e seu impacto ambiental tornava-se evidente a cada licença negada. O que não havia no programa era uma real análise de que tamanho seria esse impacto nas áreas prioritárias e nas áreas protegidas. Está pesquisa foi motivada pelo aumento de número de licenças emitidas<sup>20</sup>, na quantidade de obras propostas no programa e na falta de uma avaliação ambiental estratégica<sup>21</sup> do programa.

Como parâmetro para a análise foram consideradas as obras do PAC licenciadas pelo IBAMA, pois conforme a Resolução CONAMA 237/1997, compete ao órgão o licenciamento ambiental de obras com significativo impacto ambiental, conforme se pode observar no texto da resolução art. 4º:

Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31

---

<sup>18</sup> Lula reestrutura governo de olho no PAC: O presidente vê com ressalvas a atuação do Ibama na concessão de licenças ambientais para inícios de novas obras de infra-estrutura, como rodovias, portos e usinas hidrelétricas. Lula chegou a dedicar uma única reunião com diversos ministros no final do ano passado para encontrar meios para agilizar a concessão das licenças. A ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, anunciou nesta quarta-feira (25) uma série de alterações na estrutura da pasta e do Ibama, que foi desmembrado. Foi criado o Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade, que será responsável pela gestão das 288 unidades de conservação de todo o país. O objetivo é desafogar o Ibama, que ficará encarregado do licenciamento ambiental, da fiscalização e de autorizações. Além disso foi criada uma corregedoria-geral ligada à presidente do instituto. A ministra anunciou quatro novas secretarias ligadas à pasta: Mudanças do Clima e Qualidade Ambiental, Recursos Hídricos e Ambientes Urbanos, Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. (Agencia Globo, 25/04/2007).

<sup>19</sup> O governo está disposto a abrir mão de uma área de 2.907.976 hectares em nove unidades de conservação espalhadas pelo Brasil. Essas terras, atualmente objeto de disputa, serão cedidas a posseiros, índios ou fazendeiros. Outra parte será afetada pela construção de hidrelétricas. Algumas já estão degradadas. (Jornal "O Globo", 12/10/2009)

<sup>20</sup> PAC atropela contrapartidas ambientais: Ministério do Meio Ambiente assinou, na gestão Minc, 152 licenças para obras e criou apenas 7 unidades de conservação. Política do "dois pra lá, dois pra cá" dá lugar a prioridade para empreendimentos da vitrine do governo, como as hidrelétricas do rio Madeira (Folha de São Paulo, 17/12/2008).

<sup>21</sup> A Avaliação Ambiental Estratégica – AAE é o instrumento que analisa os impactos ambientais de uma política, plano ou programa sobre outras.

de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Com isso, selecionam-se obras com duas características: obras com significativo impacto e obras licenciadas em esfera federal. A partir desta listagem foram buscadas no Sistema de Licenciamento (SISLIC) os municípios impactados pelas obras.

Dessa forma, o primeiro parâmetro de análise foi municipal. Isto é, foram selecionados municípios que possuíam unidades de conservação federais e também obras do PAC licenciadas pelo IBAMA. Foram encontrados 107 municípios.

No entanto, eram necessários mais filtros para confirmar os impactos diretos ou indiretos das obras nas unidades de conservação federais. Um segundo parâmetro usado foi a destinação da compensação ambiental dos empreendimentos.

A compensação ambiental<sup>22</sup> é um instrumento criado pela Lei Federal nº 9.985/2000, Lei do SNUC, que obriga os empreendimentos com significativo impacto ambiental a apoiar uma UC de proteção integral dentro da mesma microbacia. No artigo 36, §3º da citada lei, contudo, a legislação dispõe que se houver impacto a uma unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, a compensação ambiental deve ser destinada a esta, independente de sua categoria, como pode ser observado:

---

<sup>22</sup> A compensação ambiental, *scritu sensu*, é entendida como um mecanismo de financiamento que visa a contrabalancear os impactos ambientais ocorridos ou previstos no processo de licenciamento ambiental. Trata-se, portanto, de um instrumento relacionado com a impossibilidade de mitigação, imposto pelo ordenamento jurídico aos empreendimentos sob forma preventiva implícita nos fundamentos do princípio do poluidor-pagador. Neste contexto, a licença ambiental elimina o caráter de ilicitude do dano causado ao meio ambiente, porém não isenta o causador do dever de indenizar. (FARIA, 2008, 10)

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.(Regulamento) [...]

§ 3o Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

A consulta sobre os processos de destinação da compensação ambiental foi feita na Câmara de Compensação Ambiental em novembro de 2009. Havia um total de 791 processos de destinação de recursos para UCs Federais, Estaduais e Municipais. Mas não havia a referência a todas as obras do PAC, sujeitas a sobreposição.

A indefinição do lócus da Câmara de Compensação Ambiental gerada pela divisão do IBAMA contribuiu para o cenário encontrado na administração do recurso. Até 2007, a Câmara de Compensação Ambiental estava na estrutura do IBAMA, que era responsável pelas obras e pelas unidades de destinação do recurso. Com a criação do ICMBio, parte do grupo ficou no IBAMA e parte foi transferida para o novo instituto. Apenas em maio de 2009, o Decreto Federal nº 6.848 de 14 de maio alocou a câmara no MMA. Sendo assim, quando foi feita a consulta os sistemas ainda estavam em migração, o que não gerou informações relevantes à pesquisa.

Os pontos de possível sobreposição estavam espalhados em vários estados e apontavam para 89 das quase 300 unidades de conservação federais já criadas na época. As maiores concentrações de pontos de possíveis sobreposições encontravam-se nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Pará, Rondônia, Amapá e no Distrito Federal. Sendo assim, como alternativa, foi feita uma pesquisa com as 55 unidades de conservação, apontadas nestes seis estados e no DF.

A pesquisa foi feita com os chefes das unidades de conservação e na falta de um gestor nomeado, com o responsável pela UC. Foram utilizados meios eletrônicos: telefone, *email* ou *skype*.

O questionário foi constituído por três perguntas. A primeira pergunta era se a obra, de acordo com o quadro de sobreposições, tem impacto na UC. Para essa pergunta eram possíveis três respostas: “sim”, “não” e “não tenho conhecimento”. A segunda pergunta era



condicionada à resposta positiva na pergunta anterior, se a resposta fosse sim, se o impacto era direto ou indireto. E a terceira pergunta era se existem outras obras com impacto na unidade de conservação de referência.

Das 89 unidades de conservação sobrepostas, 55 estavam na área de concentração, nos seis estados e no DF, e formaram o espaço amostral da pesquisa. Destes 43 questionários foram respondidos pelos gestores ou responsáveis e 12 não retornaram por falta de responsável pela UC, o que está ilustrado no gráfico a seguir.

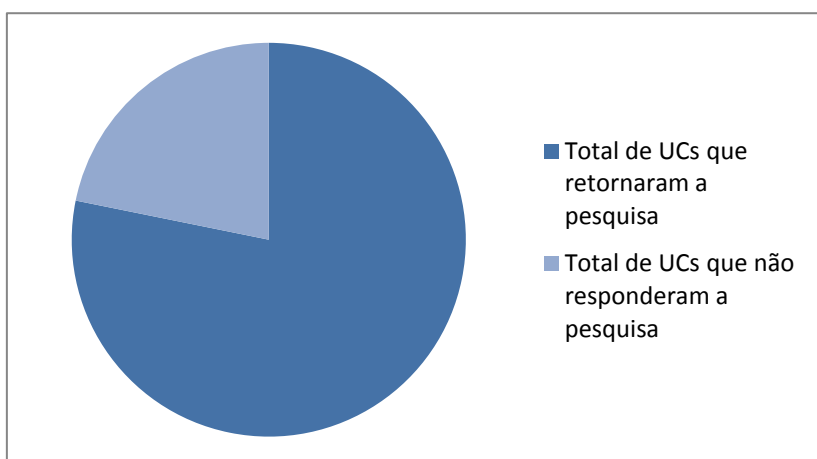


Figura 5: Representação do espaço amostral e dos questionários válidos, elaboração própria, 2010.  
Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Conforme representado na figura 5, dos 55 gestores das unidades de conservação do espaço amostral da pesquisa, 43 responderam aos questionamentos. O conjunto das respostas da pergunta 1 está representado na figura 6: 29 sobreposições entre obras e as UCs foram confirmadas pelos chefes das UCs, 3 sobreposições foram negadas e 11 sobreposições não eram conhecidas.

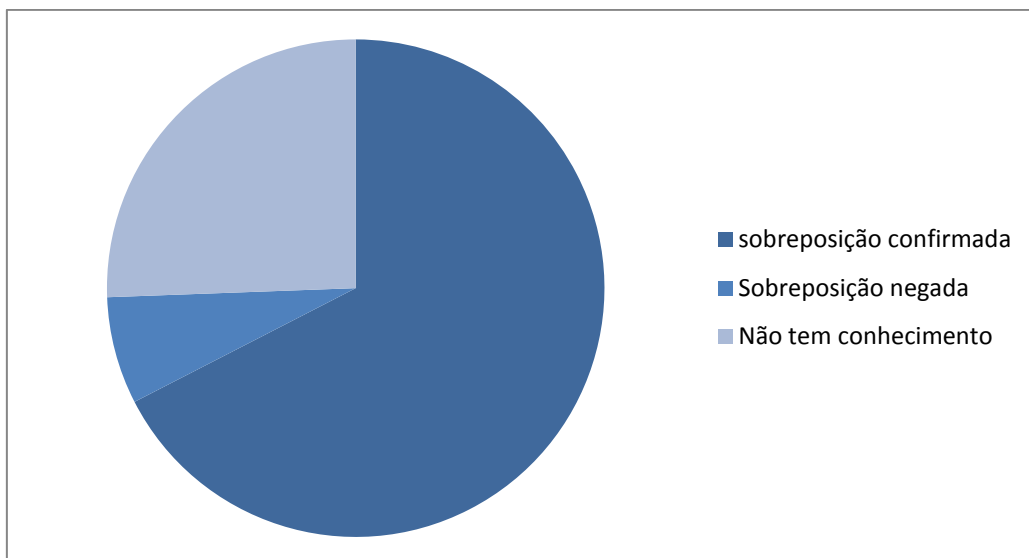


Figura 6: Respostas válidas dos gestores das 43 UCs, sobre as sobreposições com as obras do PAC. Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

A maioria dos gestores encontrou dificuldades em responder se o impacto era direto ou indireto. E, em 14 unidades outras obras tinham impacto direto na unidade. Destas 8 fazem parte do programa Luz para Todos, também do PAC, porém licenciadas pelo estado, sendo assim, desconsideradas.

Ao final da pesquisa, três regiões tinham obras confirmadas impactando unidades de conservação federais: O Amapá, a área da BR 163 e o Rio de Janeiro. Esta última área foi selecionada como objeto deste trabalho.

## 2.2 Área Selecionada

A área selecionada para o estudo está compreendida no corredor de biodiversidade da Serra do Mar. Sendo delimitada pelos mosaicos de Unidade de Conservação da Serra da Bocaina, Mata Atlântica Central Fluminense, da Mantiqueira e Mico Leão Dourado.

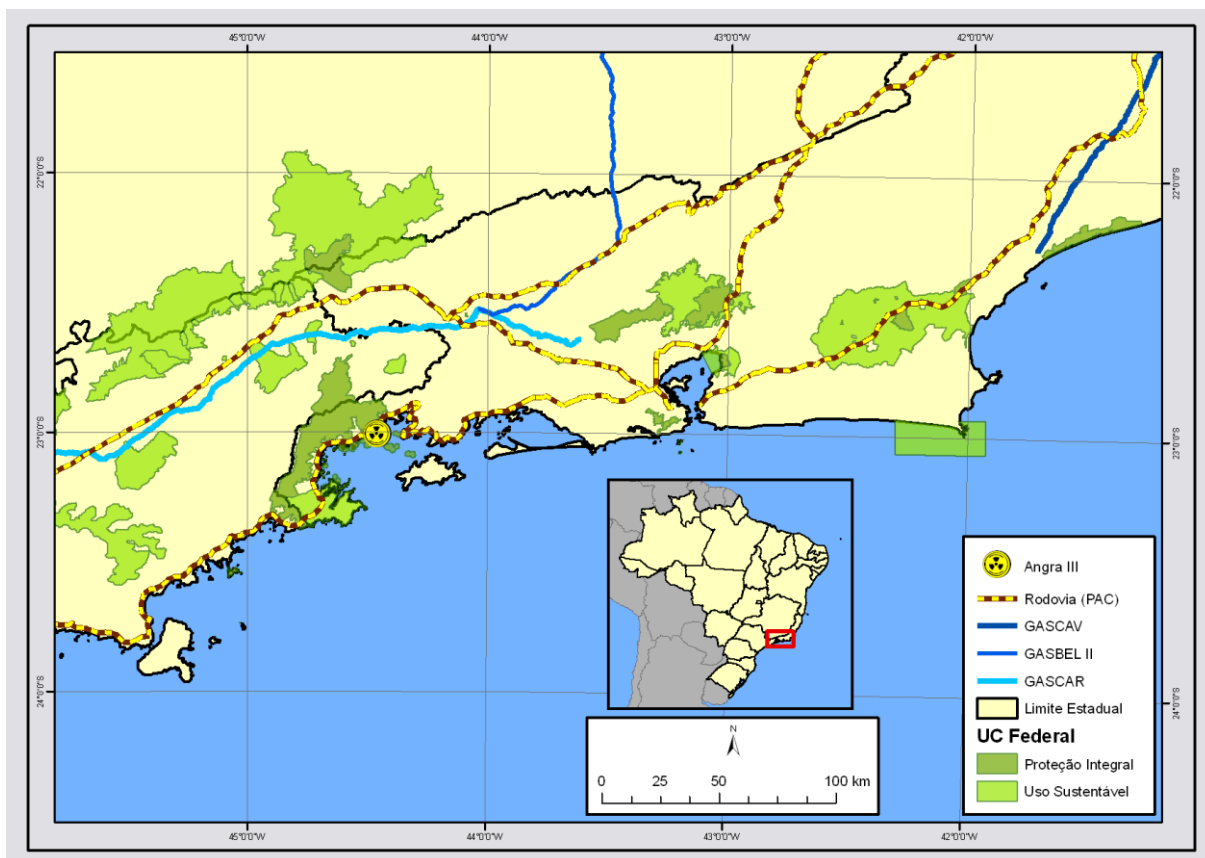


Figura 7: Área de Estudo

Fonte: Unidades de Conservação (ICMBio, 2011), Rodovias (DNIT, 2010) e gasodutos e Angra III (Diretoria de Licenciamento Ambiental/IBAMA, 2010)

O ecossistema predominante é a Mata Atlântica. O estudo focou o estado do Rio de Janeiro, porém incluiu pequenas porções de São Paulo e Minas Gerais que fazem parte dos mosaicos selecionados.

A região destaca-se mundialmente como área estratégica para conservação com várias porções classificadas pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) como de “Extrema Importância Biológica” por ter alto grau de endemismo e elevada biodiversidade, entre outras características singulares.

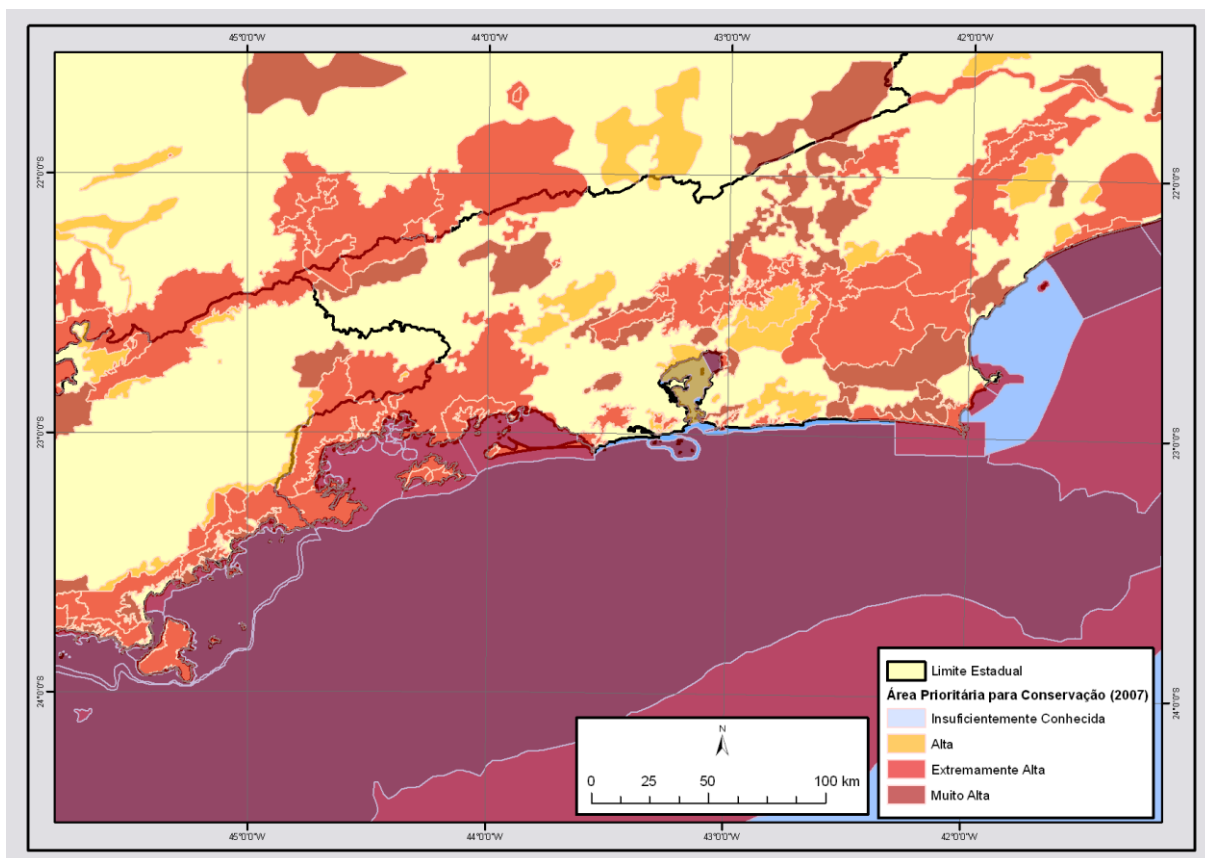


Figura 8: Área de Estudo classificada pelo programa áreas prioritárias para conservação, importância biológica. Fonte: Revisão das Áreas Prioritárias para Conservação, MMA 2007.

### A importância da área de estudo para a conservação da biodiversidade

A Mata Atlântica não é um conjunto florestal contínuo e uniforme, e sim um ecossistema composto por vários tipos de vegetação, com características heterogêneas. Formada a partir de uma grande variação geográfica e microclimática. Os domínios do bioma compreendem 27° de latitude e uma variação de mais de 2.100 m de altitude, diversidade que gera características fitofisionômicas e biogeográficas das mais variadas.

Com toda essa variação de paisagens, o bioma tem uma grande biodiversidade, espécies endêmicas e uma inquestionável importância no contexto da conservação ambiental mundial. O Bioma é um dos 34 hotspots<sup>23</sup> do mundo, isto é das áreas terrestres com grande biodiversidade e que já perderam mais de 70% de seu território original.

<sup>23</sup> Número de hotspots atualizado pela Conservation International – [www.conservation.org.br](http://www.conservation.org.br) – site acessado em agosto de 2010

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a Mata Atlântica recebeu o status de Patrimônio Nacional. Dois anos após de o bioma ser priorizado pela nova constituição, reuniram-se governo, organizações não governamentais, especialistas e sociedade civil para discutir os problemas da mata atlântica e propor sua área de abrangência. Dessa reunião saiu uma proposta de limite, que foi mais tarde legitimada pelo CONAMA e pelo Decreto Federal nº 750 de 1993. Segundo este trabalho a área original do bioma é de 1.363.000 Km<sup>2</sup>, 16% do território nacional, abrangendo parcial ou integralmente 17 Estados Brasileiros: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

Os “domínios da Mata Atlântica”<sup>24</sup> abrangem diversas formações, assim como ecossistemas associados. Sendo eles: Florestas Ombrófilas (pluviais) Densas e Abertas (que abrangem as matas pluviais montanas, submontanas, de baixada e “tabuleiros” – florestas costeiras em terras baixas e solo arenosos), as Florestas Ombrófilas Mistas (que correspondem às matas sulinas com predominância de araucárias e lauráceas) e as Florestas Estacionais e Semidecíduas (que abrangem as matas subtropicais dos estados do Sul e as matas decíduas do Nordeste), assim como os ecossistemas associados (manguezais, restingas, campos de altitude, enclaves de campos e cerrados e as matas montanas da região nordeste) e as áreas de transição entre as formações florestais (áreas de tensão ecológica) (CÂMARA, 2005).

Em 2006, reafirmando a importância do bioma e somando às estratégias de conservação foi promulgada a Lei Federal 11.428 em 22 de dezembro de 2006, conhecida como lei da Mata Atlântica. A lei fez algumas mudanças na delimitação do bioma, que passou a compreender: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste. A lei também estabelece parâmetros de proteção para os remanescentes destas formações florestais em estágio primário e nos estágios secundários inicial, médio e avançado de regeneração.

Grande parte da área original do bioma já foi destruído ou danificada e o percentual da área remanescente do bioma varia de acordo com os parâmetros de estudo. Segundo

---

<sup>24</sup> Os domínios da mata atlântica foi a denominação dada ao resultado dos estudos para a delimitação dos ecossistemas que estariam incluídos no bioma mata atlântica.

estudos do MMA e IBGE para a confecção do mapa de aplicação da Lei da Mata Atlântica o total de remanescentes está em 26,97%<sup>25</sup> de cobertura vegetal nativa, incluindo todos os remanescentes primários e secundários de floresta de biomas associados como campos naturais, restingas e manguezais. Já estudos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e da SOS Mata Atlântica apontam para uma área remanescente de 7%<sup>26</sup> do bioma, contando áreas florestais ou estágios avançados de regeneração, maiores que 100 hectares. Mesmo não existindo um número exato para contabilizar a área perdida de floresta, não há dúvidas quanto à vulnerabilidade do bioma e do grave risco de extinções das espécies nativas.

O Estado do Rio de Janeiro se insere totalmente no bioma mata atlântica, e representa uma das áreas de maior diversidade do bioma. A área seria um dos “refúgios do pleistocênico”<sup>27</sup> do bioma, isto é áreas que já estavam definidas no período terciário e não modificadas pelas flutuações climáticas do período quaternário, essas áreas seriam refúgios para a biodiversidade que nos períodos propícios irradiava-se pelas outras regiões, isto é recolonizava, as áreas de florestas quando essas expandiam.

### **O Corredor da Serra do Mar**

O corredor da Serra do Mar abrange 112.000 km<sup>2</sup>, permeando os estados do Rio de Janeiro, o sudeste do estado de Minas Gerais, na região da Serra da Mantiqueira, o litoral do estado de São Paulo e o litoral norte do estado do Paraná.

Existem aproximadamente 203 unidades de conservação, em sua área de abrangência, sendo 102 Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs). Dessas áreas protegidas, as unidades de conservação federais inseridas em três mosaicos são de interesse especial para o trabalho: o Mosaico da Bocaina, o Mosaico Central Fluminense, o Mosaico da Mantiqueira e o Mosaico Mico Leão Dourado.

---

<sup>25</sup> Consultado em 20 de março de 2010, as 16h34, do site do Ministério do Meio Ambiente. <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=72&idConteudo=8432&idMenu=8969>

<sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup> Segundo Campanili et al. (2006) existem três destes refúgios na Mata Atlântica, sendo eles: o sul da Bahia, a região dos tabuleiros do Espírito Santo e a região litorânea do Rio de Janeiro e Norte de São Paulo.

## Mosaico da Bocaina

Mosaico da Bocaina foi criado oficialmente em dezembro de 2006, pela Portaria MMA 349. Sua área é de 221.754 ha, abrangendo nove municípios, deles dois no estado do Rio de Janeiro e sete no estado de São Paulo.

O mosaico é formado por dez unidades de conservação localizadas no Vale do Paraíba do Sul, litoral dos Estados do Rio de Janeiro e litoral norte de São Paulo. Das UCs três são federais, seis estaduais (três RJ e três SP) e uma municipal (RJ). E tem representação de praticamente todos os tipos de ecossistemas associados à Mata Atlântica.

Unidades de Conservação Federais	Parque Nacional Serra da Bocaina
	Estação Ecológica Tamoios
	Área de Proteção Ambiental de Cairuçu
Unidades de Conservação Estaduais	Parque Estadual Marinho do Aventureiro
	Reserva Biológica da Praia do Sul
	Área de Proteção Ambiental de Tamoios
	Parque Estadual Ilha do Anchieta
	Estação Ecológica do Bananal
Parque Estadual da Serra do Mar	
Unidade de Conservação Municipal	Área de Proteção Ambiental Baía de Paraty. Paraty Mirim e daco do Mamanguá

Quadro 10: Unidades de Conservação do Mosaico da Bocaina. Fonte: MMA, 2006

A área da Serra da Bocaina é caracterizada por ter alto grau de diversidade e complexidade natural, resultado da combinação de vários tipos de características físicas, o que lhe confere taxas altas de endemismo. É, também, uma região que serve de refúgio ecológico para espécies ameaçadas.

## Mosaico Mata atlântica Central Fluminense

O mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense foi criado pela Portaria MMA 350 de dezembro de 2006. Sua área é de 233.710 hectares e abrange 13 municípios do Rio de Janeiro.

É composto por 22 unidades de conservação localizadas região da Serra dos Órgãos, do maciço de Tinguá até Macaé e a parte leste da Baía da Guanabara. Destas, 9 são federais, das quais 4 são RPPNs, 7 são estaduais e 6 são municipais.

Unidades de Conservação Federais	Parque Nacional da Serra dos Órgãos
	Estação Ecológica da Guanabara
	Reserva Biológica do Tinguá
	Área de Proteção Ambiental do Guapimirim
	Área de Proteção Ambiental de Petrópolis
	Reserva Particular de Patrimônio Natural El Nagual
	Reserva Particular de Patrimônio Natural CEC - Tinguá
	Reserva Particular de Patrimônio Natural Graziela Maciel Barroso
	Reserva Particular de Patrimônio Natural Querência
Unidades de Conservação Estaduais	Parque Estadual dos Três Picos
	Estação Ecológica do Paraíso
	Reserva Biológica Araras
	Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio dos Frades
	Área de Proteção Ambiental da Floresta do Jacarandá
	Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Macacu
	Área de Proteção Ambiental de Macaé de Cima
Unidades de Conservação Municipais	Parque Natural Municipal da Araponga
	Estação Ecológica Monte das Flores
	Parque Natural Municipal da Taquara
	Monumento Natural da Pedra das Flores
	Área de Proteção Ambiental Maravilha

Quadro 11: Unidades de Conservação do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense. Fonte: MMA, 2006

O reconhecimento da importância da conservação da área abrangida pelo mosaico é corroborado pela quantidade de unidades de conservações criadas, além de estudos reforçando sua importância biológica. Na “Avaliação e ações prioritárias para a conservação do Bioma Floresta Atlântica e Campos Sulinos” do MMA em 2002 a região da Serra dos Órgãos é identificada como de extrema importância biológica em todos os grupos temáticos analisados. E no Mapa de Áreas Prioritárias para Conservação, o MMA classifica todas as áreas das encostas florestadas da Serra do Mar, assim como os Mangues da Baía da Guanabara como prioridade “Extremamente Alta”.



## Mosaico da Mantiqueira

O Mosaico da Mantiqueira foi criado oficialmente em dezembro de 2006, pela Portaria MMA 351. Sua área é de aproximadamente 445.615 hectares, abrangendo trinta e sete municípios, deles dois no estado do Rio de Janeiro.

É composto por 19 unidades de conservação e suas zonas de amortecimento, destas oito são unidades federais (sendo 3 RPPNs), sete unidades estaduais e quatro unidades municipais.

Unidades de Conservação Federais	Parque Nacional do Itatiaia
	Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira
	Floresta Nacional de Passa Quatro
	Floresta Nacional de Lorena
	Área de Proteção Ambiental dos Mananciais do Rio Paraíba do Sul
	Reserva Particular de Patrimônio Natural Alto Gamarra
	Reserva Particular de Patrimônio Natural Ave Lavrinha
	Reserva Particular de Patrimônio Natural Mitra di Bispo
Unidades de Conservação Estaduais	Parque Estadual da Serra do Papagaio
	Área de Proteção Ambiental Fernão Dias
	Parque Estadual de Campos do Jordão
	Parque Estadual dos Mananciais de Campos do Jordão
	Área de Proteção Ambiental Estadual de Campos do Jordão
	Área de Proteção Ambiental de Sapucaí Mirim
	Área de Proteção Ambiental São Francisco Xavier
Unidades de conservação municipais	Parque Municipal da Serrinha do Alambari
	Parque Municipal da Cachoeira da Fumaça
	Área de Proteção Ambiental da Serrinha do Alambari

Quadro 12 - Unidades de conservação do Mosaico da Mantiqueira. Fonte: MMA, 2006.

O espigão central da Serra da Mantiqueira é formado, em parte, por floresta primária nativa, bem conservada, e é área núcleo da Reserva de Biosfera da Mata Atlântica. A região, apesar de estar em uma área muito adensada, apresenta alto grau de conectividade entre seus remanescentes, endemismo e grande diversidade. É imperativa a conservação da área para o sucesso da conservação do bioma.

## Proposta de Mosaico Mico Leão Dourado

A proposta de mosaico Mico Leão Dourado tem como objetivo garantir a manutenção dos últimos remanescentes do habitat original dessa espécie de primata – A mata atlântica da baixada litorânea do Rio de Janeiro.

O mosaico estará integralmente no estado do Rio de Janeiro e terá uma área protegida aproximada de 160.000 hectares, contando com seis unidades de conservação, mais várias RPPNs.

Unidades de Conservação Federais	Reserva Biológica Poço das Antas
	Reserva Biológica União
	Área de Proteção Ambiental São João/ Mico Leão Dourado
Unidades de Conservação Municipais	Parque Natural Municipal de Atalaia
	Parque Natural Municipal Córrego da Luz
	Parque Natural Municipal Mico Leão Dourado

Quadro 13: Unidades de Conservação da proposta de mosaico mico leão dourado. Fonte: MMA, 2010

### 2.3 Sobreposições Encontradas

#### 2.3.1 No Mosaico Mico Leão Dourado

A área do mosaico Mico Leão Dourado está sobre influência de duas obras do PAC licenciadas pelo IBAMA, a duplicação da BR 101 e a construção do gasoduto Catanduva – Vitória (GASCAV).

A duplicação da BR 101 tem impacto direto sobre as três unidades de conservação federais do mosaico, da Reserva Biológica União, da Reserva Biológica Poço das Antas e da Área de Proteção Ambiental Rio São João/Mico Leão Dourado.

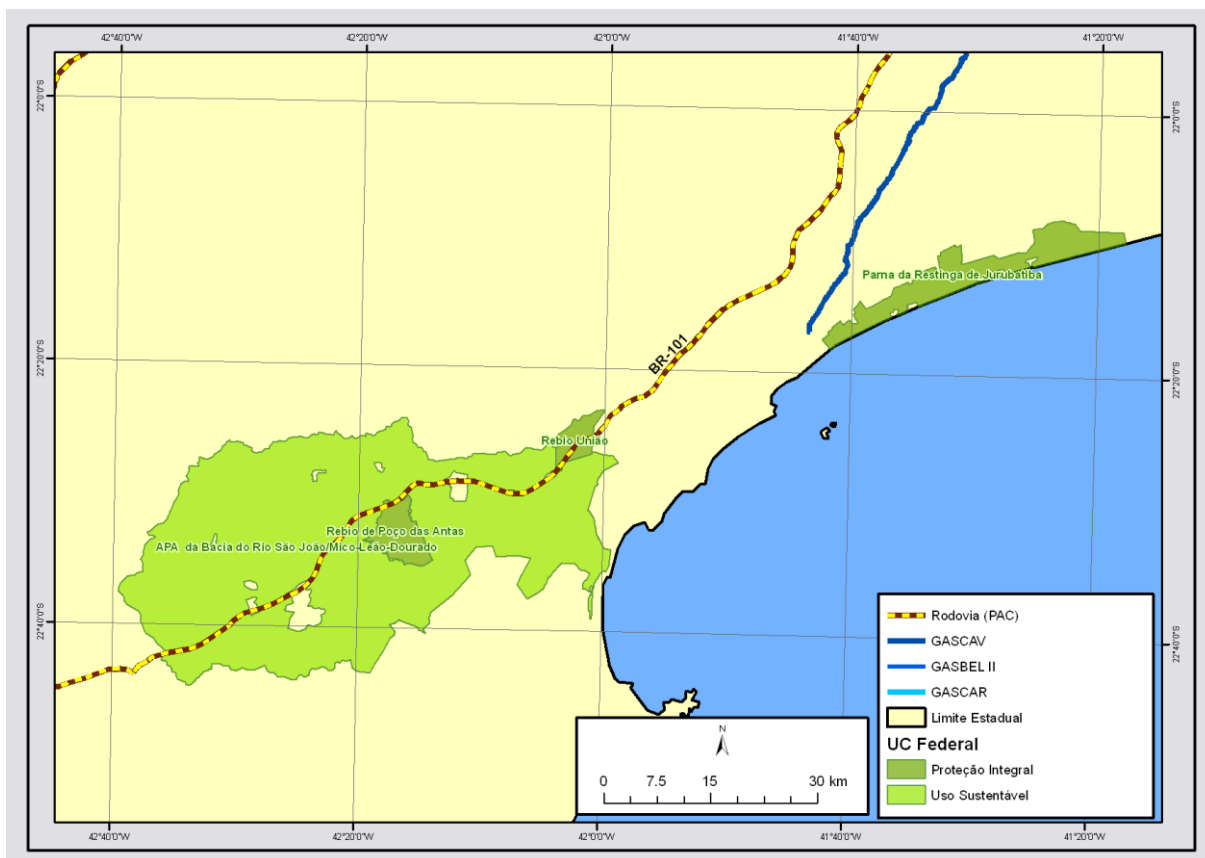


Figura 9: Sobreposições na Proposta de Mosaico Mico Leão Dourado

Fonte: unidades de conservação (ICMBio, 2011), Rodovias (DNIT, 2010) e gasodutos (Diretoria de Licenciamento Ambiental/IBAMA, 2010)

Parte do licenciamento da duplicação da BR 101 foi negado pelo ICMBio. No trecho que passa ao lado da REBIO Poço das Antas, a duplicação da rodovia seria feita para dentro da unidade de conservação. A reserva é área de incidência do Mico Leão Dourado. E já sofre hoje com os impactos das áreas justapostas. Novos estudos estão sendo feitos para traçar alternativas para a continuidade da obra.

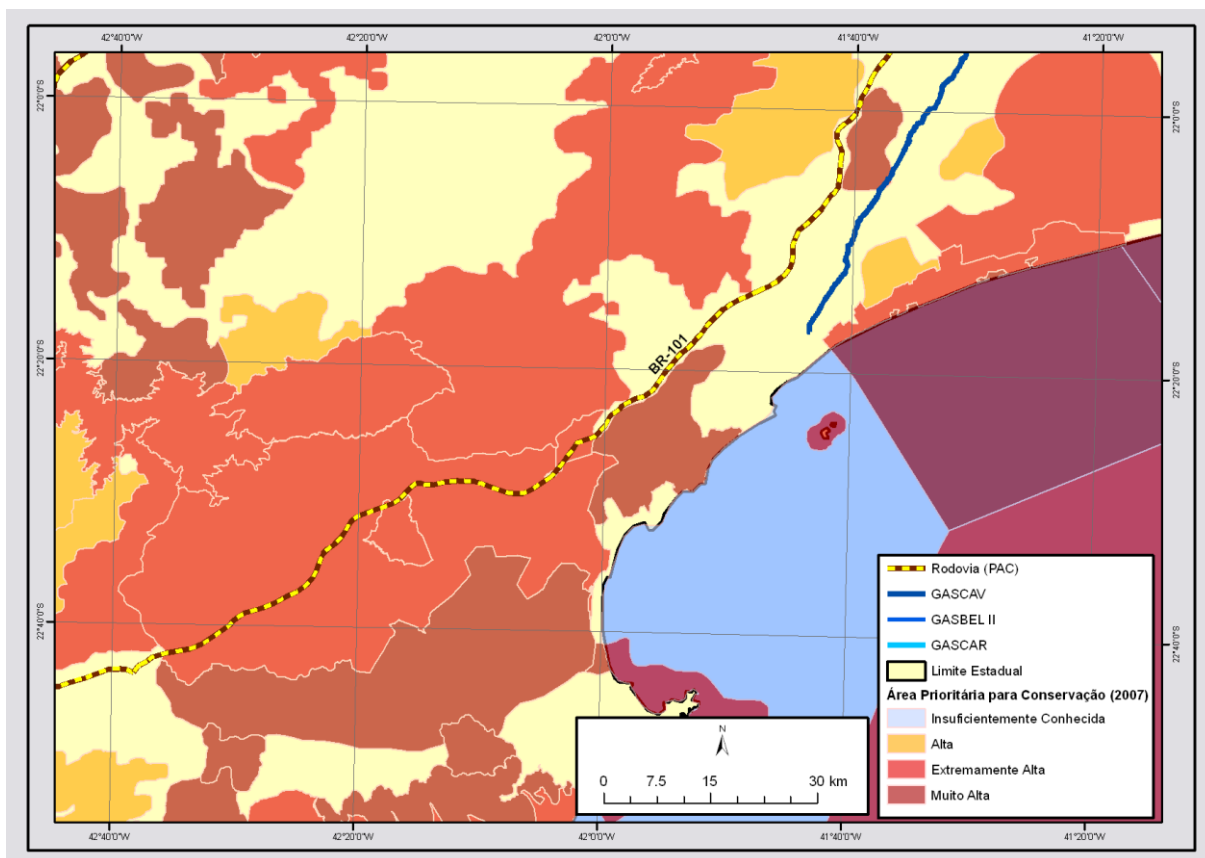


Figura: Áreas prioritárias para conservação em cruzamento com as obras do PAC. Focado na área da Proposta de Mosaico Mico Leão Dourado.

Fonte: Classificação das áreas prioritárias para conservação (MMA, 2007), Rodovias (DNIT, 2010) e gasodutos (Diretoria de Licenciamento Ambiental/IBAMA, 2010)

Como se pode observar na figura acima, a área de influência da BR 101 é uma área de importância biológica extremamente alta. Pode-se observar também, que o GASCAV tem influência direta na zona de amortecimento do Parque Nacional Restinga de Jurubatiba.

### 2.3.2 No Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense

No mosaico da Mata Alântica Central existem cinco obras do PAC licenciadas pelo IBAMA impactando unidades de conservação federais. Duplicação de trechos da BR 465, restauração da BR 393, recuperação e duplicação da BR 116/493 e construção dos gasodutos GASBEL II e GASCAR.

A construção do gasoduto GASCAR e do GASBEL II, a ampliação da BR 393 e da BR 465 atingem diretamente a área circundante da ARIE Floresta de Cicuta. O estudo do impacto cumulativo não foi considerado no licenciamento das obras.

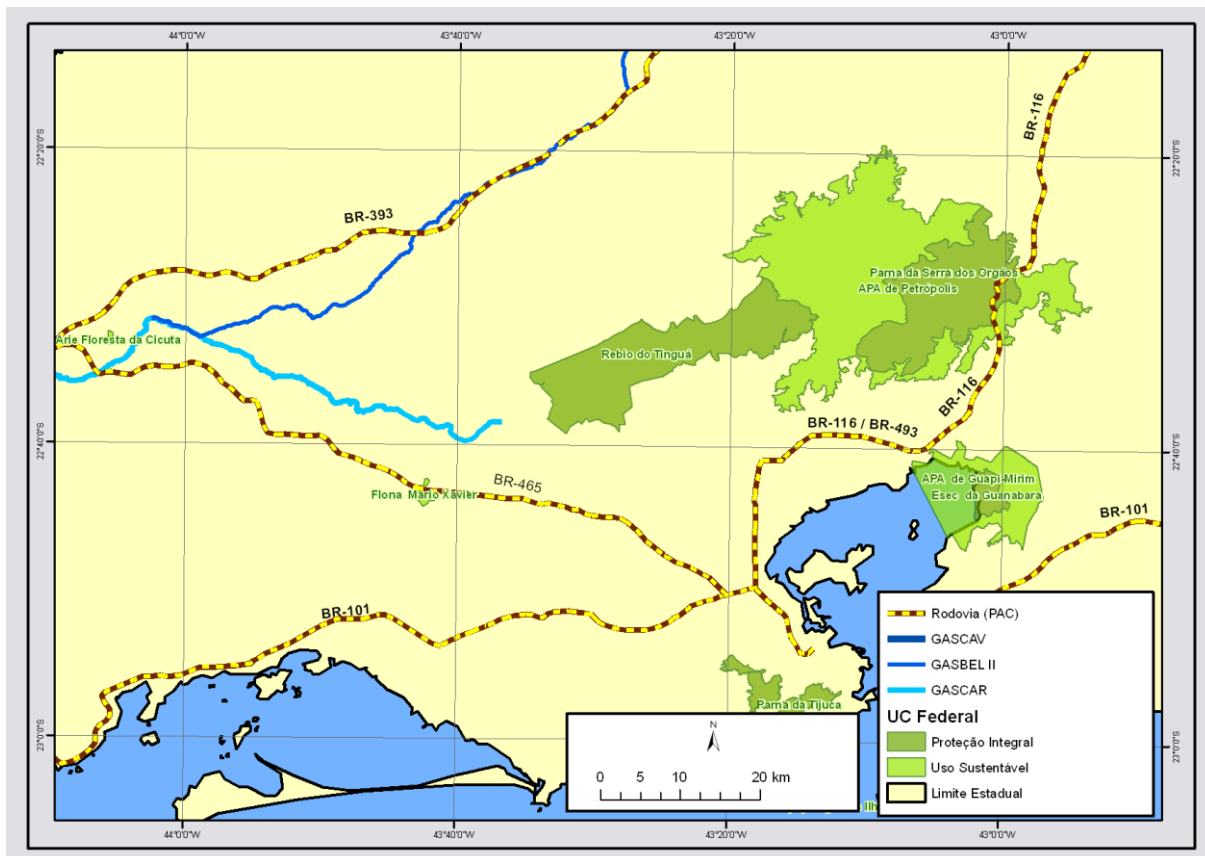


Figura 11: Sobreposições no Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense com as obras do PAC.  
 Fonte: unidades de conservação (ICMBio, 2011), Rodovias (DNIT, 2010) e gasodutos (Diretoria de Licenciamento Ambiental/IBAMA, 2010)

Ainda neste mosaico temos impacto das obras da BR 465 com a FLONA Mário Xavier, das obras da BR 116/ BR493 com a APA Guapimirim. Até o final deste trabalho, ainda não haviam sido licenciados os trechos da BR 116 que sobrepõem a APA Petrópolis e o PARNA Serra dos Órgãos.

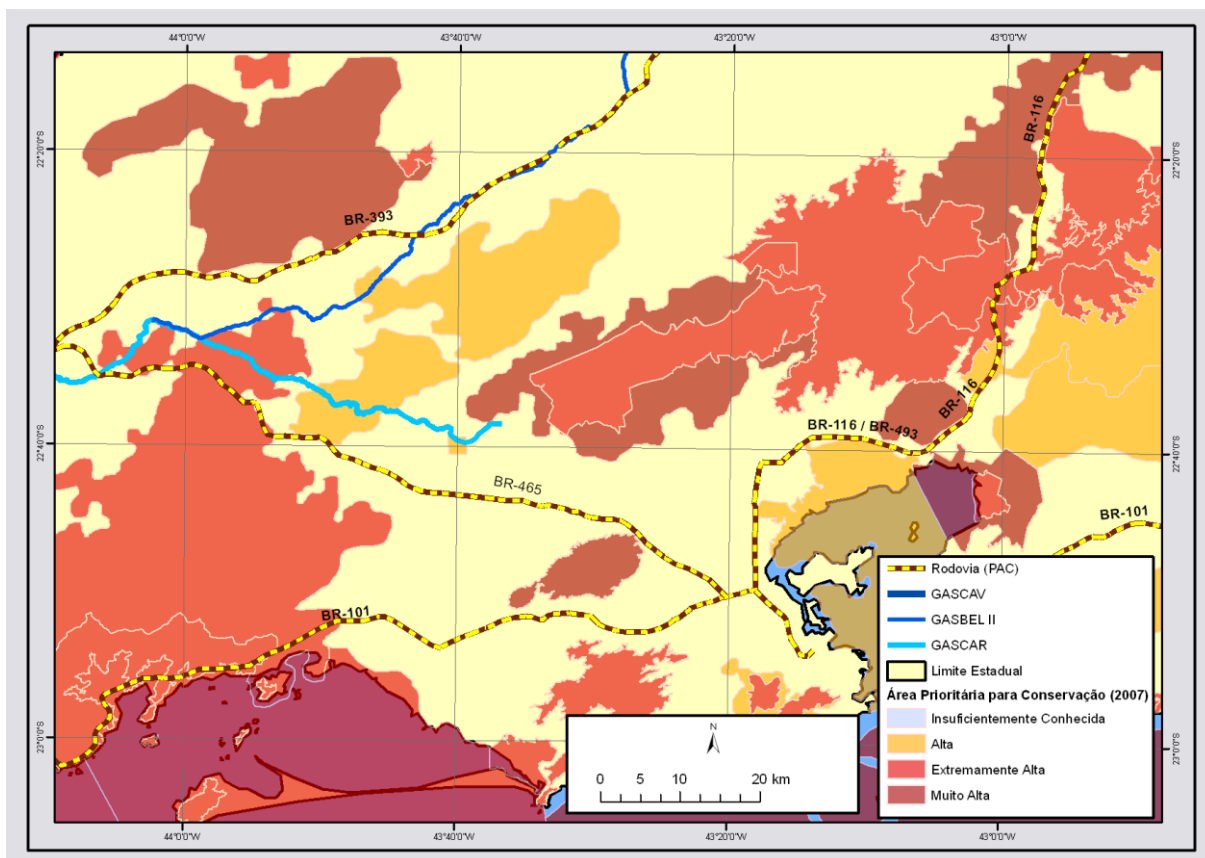


Figura 12: áreas prioritárias para conservação em cruzamento com as obras do PAC. Focado na área do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense.  
 Fonte: Classificação das áreas prioritárias para conservação (MMA, 2007), Rodovias (DNIT, 2010) e gasodutos (Diretoria de Licenciamento Ambiental/IBAMA, 2010)

A área de influência das cinco obras, além de sobrepôr unidades de conservação federais do mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, sobrepõe extensas áreas consideradas pelas Áreas Prioritárias para Conservação como sendo de importância biológica “alta”, “muito alta” e “extremamente alta”, como se pode observar na figura acima.

### 2.3.3 No Mosaico da Mantiqueira

Dos quatro mosaicos estudados, o Mosaico da Mantiqueira é o menos impactado pelas obras do PAC licenciadas pelo IBAMA. Duas obras tem influência direta, a construção do GASCAR e a duplicação da BR 101.

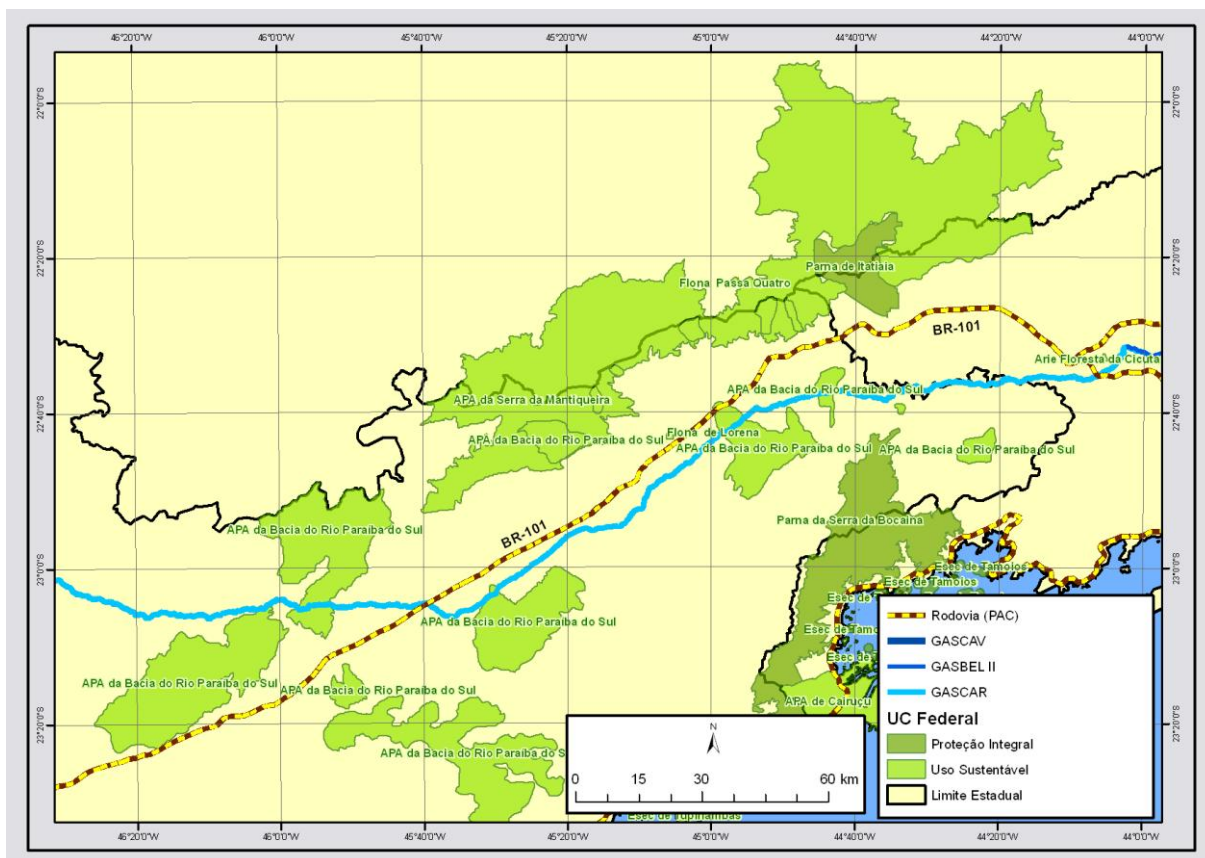


Figura 13: Sobreposição no Mosaico da Mantiqueira com as obras do PAC

Fonte: unidades de conservação (ICMBio,2011), Rodovias (DNIT,2010) e gasodutos (Diretoria de Licenciamento Ambiental/IBAMA, 2010)

Ambas as obras cruzam a APA da Bacia do Rio Paraíba do Sul. Porém, as obras não tem influência direta sobre as áreas consideradas prioritárias para a conservação como pode-se observar na Figura 14.

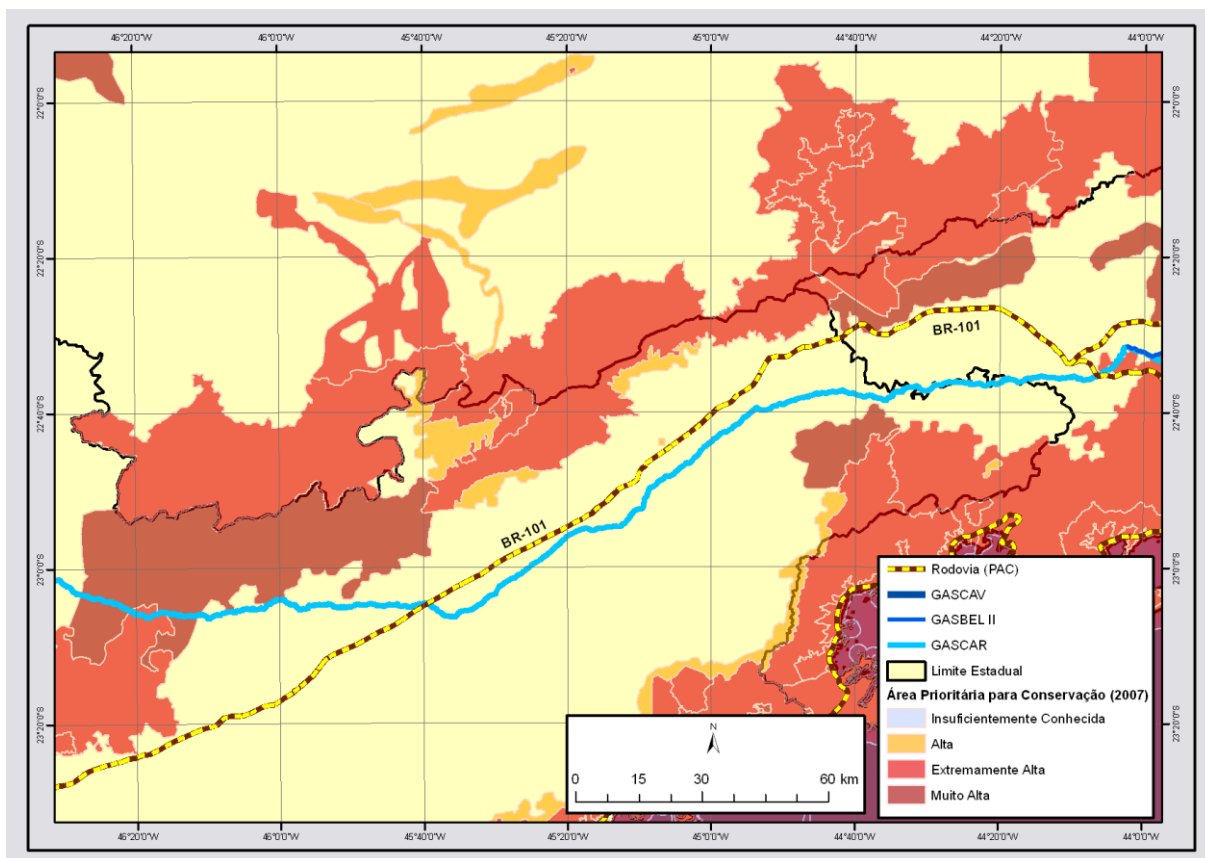


Figura 15: Áreas prioritárias para conservação em cruzamento com as obras do PAC. Focado no Mosaico da Mantiqueira

Fonte: Classificação das áreas prioritárias para conservação (MMA, 2007), Rodovias (DNIT, 2010) e gasodutos (Diretoria de Licenciamento Ambiental/IBAMA, 2010)

### 3.3.4 No Mosaico da Bocaina

Os indicadores mostram que o Mosaico da Bocaina tem o caso mais complexo de sobreposição das obras do PAC com as unidades de conservação federais, dentro da área proposta de estudo.

Duas obras impactam diretamente o mosaico, a duplicação da BR 101 e a Construção de Angra III. A BR 101 está na divisa do Parque Nacional da Serra da Bocaina e da Estação Ecológica da Tamoios. A Usina termonuclear está localizada as margens da BR 101, como mostra a Figura 16:



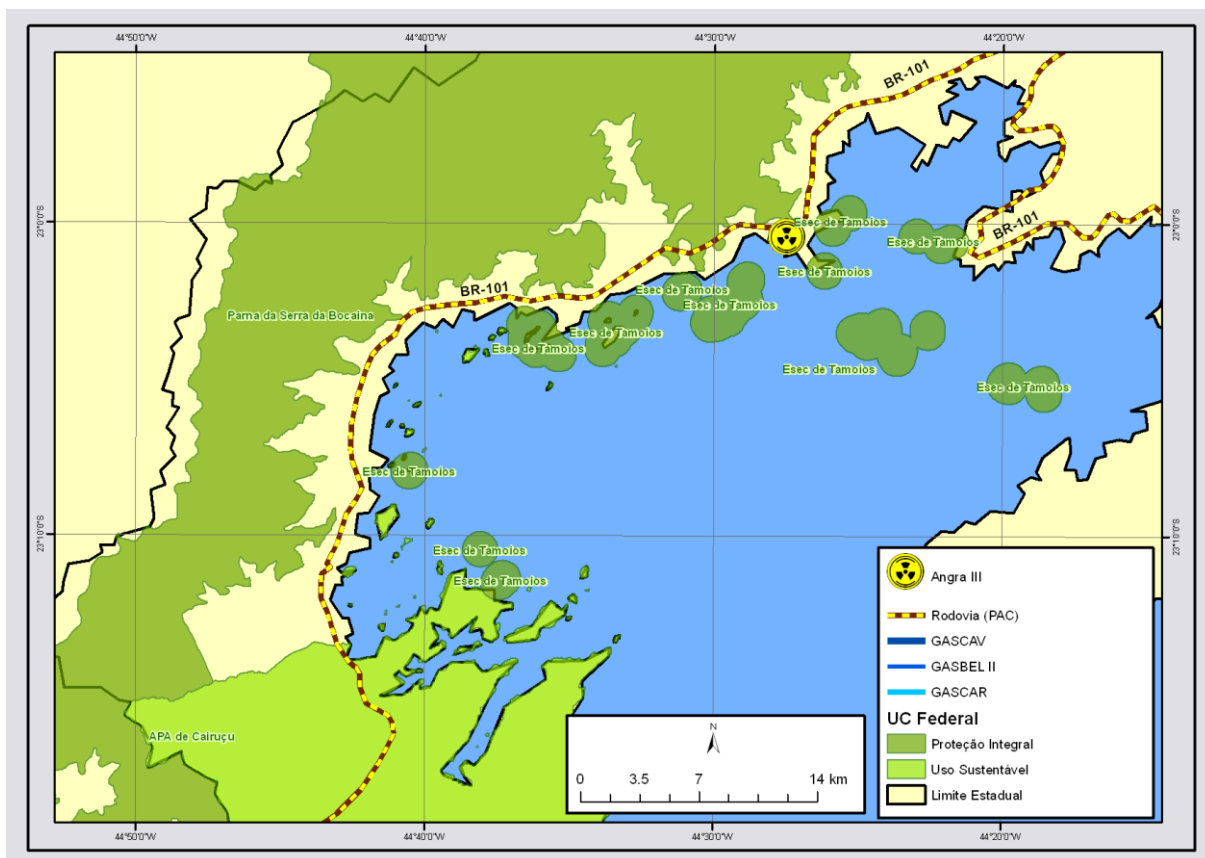


Figura16: Sobreposição no Mosaico da Bocaina com as obras do PAC  
 Fonte: unidades de conservação (ICMBio, 2011), Rodovias (DNIT, 2010), gasodutos e Angra III (Diretoria de Licenciamento Ambiental/IBAMA, 2010)

Toda a área abrangida pelo mosaico está classificada pelas Áreas Prioritárias para Conservação como “muito alta” e “extremamente alta” em sua importância Biológica, como pode ser observado na figura 17. A alta prioridade de conservação não foi empecilho para a construção de duas usinas termonucleares, e o licenciamento para instalação de uma terceira unidade.

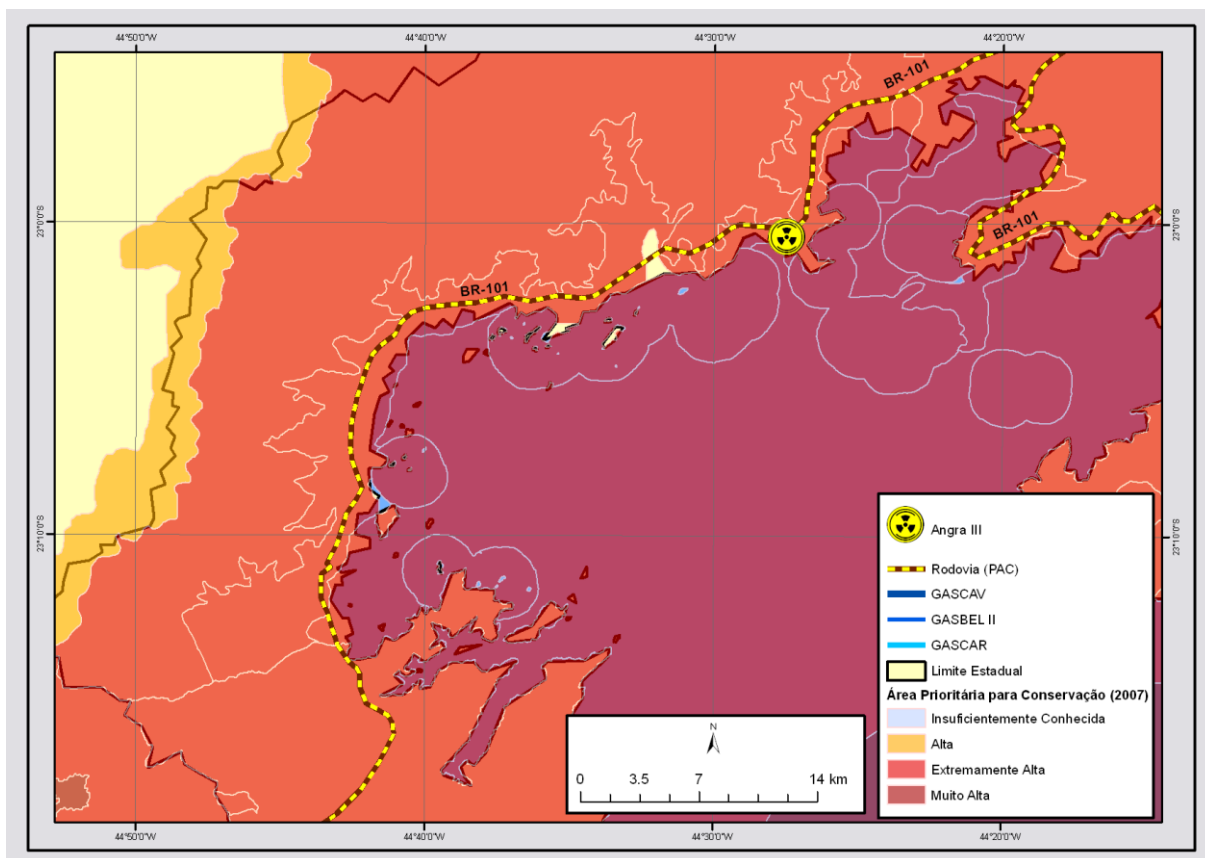


Figura 17: áreas prioritárias para conservação em cruzamento com as obras do PAC. Focado no Mosaico da Bocaina.

Fonte: Classificação das áreas prioritárias para conservação (MMA, 2007), Rodovias (DNIT, 2010,), Angra III e gasodutos (Diretoria de Licenciamento Ambiental/IBAMA, 2010)

### 3 Capítulo 3 - As causas políticas das sobreposições

A atividade (ação) política produz decisões políticas que se constituem de uma escolha entre alternativas, conforme preferências dos atores, para atingir objetivos, adequando os fins aos meios disponíveis. (RODRIGUES, 2010, p. 52)

#### 3.1 Análise das Políticas envolvidas

A análise foi feita a partir da Matriz Analítica Crítica proposta por Elimar Nascimento<sup>28</sup>, voltada para o estudo dos atores, dos interesses e dos conflitos na (a) Identificação dos problemas e na montagem da agenda; (b) Formulação das propostas políticas; e (c) Implementação das políticas públicas. Não será feita análise crítica do monitoramento e da avaliação, posto que o PAC é uma política recente e ainda esta em sua fase de implementação. Essa matriz está baseada no modelo do processo, que entende a política como uma atividade, que segue comportamentos identificáveis, e tem sido foco dos cientistas políticos desde o fim da II Guerra Mundial. (DYE, 2009)

Dois outros modelos conceituais, que dão sustentação a análise da matriz crítica, são os modelo da opção pública, *public choice*, e o modelo de grupos, ambos trazem os grupos de interesse como foco de estudo. O primeiro trabalha com a decisão, enquanto o segundo, com a movimentação.

A teoria da opção pública foi estudada tradicionalmente nas ciências econômicas. Tendo como base as idéias do *homo economicus*, que procura maximizar seus ganhos pessoais, e *homo politicus*, que age restritamente buscando o bem público, a teoria critica a premissa de que os atores ajam de forma diferenciada. Sendo assim, o princípio do modelo da opção pública é que todos os atores buscam maximizar os interesses pessoais tanto na política quanto no mercado. Dye (2009, p. 23 e 24) argumenta sobre a importância do modelo para se entender os grupos de interesse:

A teoria da opção pública também contribui para entendermos os grupos de interesse e seus efeitos sobre as políticas públicas. Os programas governamentais em sua maioria oferecem 'bens quase públicos' – serviços que beneficiam mais a alguns grupos na sociedade que a outros. Racionalmente, os indivíduos interessados em benefícios específicos, subsídios, privilégios ou proteção se organizam para cobrar ações do governo. Os custos desses benefícios específicos podem ser repartidos entre todos os contribuintes, nenhum dos quais consegue arcar

---

<sup>28</sup> Matriz proposta pelo professor Elimar Nascimento em aula expositiva.

individualmente com custos em volume tão grande que o permita gastar seu tempo, sua energia ou seu dinheiro para organizar-se contra o dispêndio. Essa concentração de benefícios em favor de poucos e a dispersão dos custos entre a maioria acaba criando um sistema de grupos de pressão favoráveis a interesses bem-organizados, homogêneos e numericamente pequenos, que buscam a expansão da atividade governamental às custas dos grupos maiores, mas menos organizados, de contribuintes/cidadãos.

Já a teoria dos grupos parte da premissa que a interação entre os grupos é a parte mais importante das políticas públicas. Segundo Dye (2009), para este modelo a política é o conflito entre os grupos para alcançar seus interesses. O papel do Governo é criar regras, negociar acordos entre os grupos, legitimar os acordos e fazer cumpri-los.

A grande diferença entre as teorias é o papel do governo ora como mediador, ora como ente participante que tem seus próprios interesses em jogo. A teoria dos grupos também se caracteriza por só entender a decisão individual, quando este for representante do interesse de um grupo, negando assim o poder de decisão, e influência, de alguns atores políticos.

A utilização desses modelos será feita a partir do entendimento que os modelos são simplificações da vida política, mas tem a capacidade de ordenar e simplificar a realidade e orientar a pesquisa e investigação (Dye, 2009). Isto é, será usado como uma “bússola”, dando o norte para a pesquisa das políticas públicas e seus pontos de convergência e sobreposição. Buscando a partir do caso concreto sugerir uma explicação da política pública.

As questões a serem respondidas no final da avaliação crítica das políticas públicas são “quem são grupos de influência?”, “quais os interesses que estão em jogo”, “quem ganha e quem perde?”<sup>29</sup>.

Numa analogia, encontram-se vários elementos comuns entre as bases de formulação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. É uma política que propõe intervenção nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal. Além de contar, também, com a participação privada.

Qual o problema a ser resolvido pelo PAC?

O crescimento econômico do País. O ‘Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010’ com propósito análogo a outras tentativas passadas visa “acionar um esforço de planejamento que possa induzir que agentes privados atuem na intensidade desejada. A

---

<sup>29</sup> Baseado na matriz de análise crítica de Elimar Nascimento, proposta em aula.

cola que liga tudo isso é, outra vez, o crescimento do PIB ou, na metáfora usada no PAC, ‘romper barreiras e superar limites’” (MONTEIRO, 2007, P. 358).

Para isso são propostas ações/intervenções nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal. Além da participação privada nas ações do programa. O indicador de eficiência da política é o crescimento do PIB.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC [...] merece destaque ao enfrentar outro tipo de crítica, uma vez que não demonstra estar fundamentado em um projeto territorial de país, em particular quando se menciona a ocupação da Amazônia, onde as obras projetadas estão atreladas ao passado, revelando descomprometimento com a preservação ambiental, com as comunidades tradicionais e o desenvolvimento incluyente e sustentável. Para os movimentos sociais, em muitos casos, o PAC significa uma retomada das propostas neoliberais, que objetivam apenas fazer a conexão competitiva de partes do território nacional ao mercado internacional, sem considerar a distribuição da riqueza. Apensar dessas críticas, o PAC significa uma retomada dos investimentos públicos federais em infraestrutura econômica, e também investimentos na área social e ambiental, a exemplo dos recursos destinados ao saneamento básico, resgatando uma postura de Estado que estava inviabilizada há muitos anos. (SENRA, 2009, p.103)

## Sistema Nacional de Unidades de Conservação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela Lei Federal 9.985/2000 é a base legal para a gestão das unidades de conservação, regulamentada pelo Decreto Federal 4.340/2002.

A lei define, em seu artigo 2º, Unidades de Conservação como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limitações definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”<sup>30</sup>.

E, com esse paradigma será tratado o SNUC neste trabalho, como uma política puramente conservacionista, voltada ao gestão das unidades de conservação, que Milaré (2003, p.241) configura jurídico ecologicamente que deve haver “relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração”. Visto que as normas de proteção ambiental tem fases claras como identifica Curt Trennepohl et all:

---

<sup>30</sup> Lei Federal 9.985 de 18 de julho de 2000, art. 2º

As normas Brasileiras que dispõem sobre atividades que, de alguma forma, são lesivas ao meio ambiente podem ser divididas em três fases muito claras: a que buscava a proteção dos bens da Coroa Portuguesa, a que tinha como objetivo proteger os recursos naturais como insumos no processo produtivo e a que busca, efetivamente proteger o meio ambiente. (TRENNEPOHL, 2010, p.11)

É importante que se observe a diferença entre as normas que protegem os recursos, tendo como ponto de vista os fatores econômicos da relação homem natureza. Das normas que visam a conservação ambiental, isto é a conservação dos recursos ambientais.

Dentre estas normas o SNUC tem a característica precípua de conservar o meio ambiente. Tendo as vertentes socioambientais, visto que foi discutido e construído em meio a uma grande discussão, e mesmo ruptura entre as correntes conservacionistas e protecionistas, que mais tarde se identificariam com o socioambientalismo.

O indicador de eficiência desta política são os hectares protegidos ou % de cada bioma protegido.

	PAC	SNUC
Problema a ser resolvido	Estagnação do crescimento econômico	Perda de diversidade biológica
Esferas de Governo Envolvidas	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal
Participação Privada	Sim	Sim
Rebatimento no Ordenamento Territorial	Sim	Sim
Tipo de Política	Política de Governo	Política de Estado
Órgão Gestor	Comitê Gestor do PAC	MMA
Âmbito de abrangência	Nacional	Nacional
Prazo para retorno dos resultados para sociedade	Curto prazo	Longo prazo
Orçamento (4 anos)	502 bilhões	412 milhões*

Quadro 14: Análise comparativa entre o PAC e o SNUC. Elaboração própria, 2010.

\* não houve orçamento próprio em 2007, valores somados de 2008, 2009 e 2010.

## 3.2 Fatores que influenciam a tomada de Decisão

### 3.2.1 Racionalidade desenvolvimentista e modelo de desenvolvimento

Tanto os capitalistas como os comunistas adotavam políticas internas e externas de desenvolvimento econômico. Do lado americano, a principal tática para disputa e domínio de áreas estratégicas foi a reconstrução das economias capitalistas industrializadas e

desenvolvimento econômico das regiões não industrializadas. Do outro lado a União Soviética contava com a taxa de crescimento econômico mais veloz de todos os países do mundo, como fator atrativo dos países para o regime comunista.

O crescimento econômico que era visto em todos os países do mundo independente do regime político adotado, era sinônimo de progresso e esperança de que as mazelas sociais fossem superadas. “A essa altura, observadores sofisticados começaram a supor que, de algum modo, tudo na economia iria para frente e para o alto eternamente” (HOBBSAWM, 1995, p.254) Como se fosse possível um crescimento exponencial de todos os países, sem nenhum grau de conseqüência indesejável.

A idéia de desenvolvimento data do renascimento, mas para Machado (2005) a mudança substancial veio após a segunda guerra mundial, quando começou a funcionar como prática discursiva e a se articular em torno de várias nuances do contexto político dos países, servindo como uma idéia unânime de progresso baseado na significativa mudança da realidade social.

A mudança da natureza operou no modo de relacioná-los [os elementos que constituíam a idéia de desenvolvimento] entre si, começou a tomar forma com a difusão das idéias que embasaram as políticas voltadas para a modernização, ou seja, para a criação de uma estrutura que viabilizasse a industrialização e o desenvolvimento econômico de áreas ou regiões consideradas tradicionais, ou parcialmente inseridas na lógica de uma economia de mercado. As políticas de modernização partiram da crença que essa era a única saída para romper com as superstições, mitos e tradições que tornavam arcaicas as sociedades, e essas políticas deveriam ser levadas a cabo independentemente dos custos sociais, políticos e culturais (ESCOBAR, 1998) Modernizar era imprimir racionalidade e eficiência ao sistema produtivo, e para isso era necessário não só vontade política mas, principalmente, capital investido. (MACHADO, 2005 p. 66)

Para Machado (2005) o desenvolvimento passou a funcionar como o cerne de uma estratégia política de dominação e controle, que marcaria profundamente a história, a economia, a política e a sociedade dos países periféricos. Se fez parte ou não da estratégia capitalista de dominação, não se tem a certeza, porém a partir do momento que o desenvolvimento se fez o aspecto central das estratégias econômicas e foi aceito unanimemente como único caminho para as nações, este conceito trouxe reflexos profundos na identidade das sociedades, das relações entre elas e na relação entre as sociedades humanas e mundo natural.

a ideologia de progresso dominante tinha como certo que o crescente domínio da natureza pelo homem era a medida mesma do avanço da humanidade. A industrialização nos países socialistas foi por isso particularmente cega às conseqüências ecológicas da construção maciça

de um sistema industrial algo arcaico, baseado em ferro e fumaça. Mesmo no ocidente, o velho lema do homem de negócios do século XIX, “Onde tem lama, tem grana” (ou seja, poluição quer dizer dinheiro), ainda era convincente, sobretudo para construtores de estradas e “incorporadores” imobiliários, que descobriram os incríveis lucros a serem obtidos numa era de boom secular de especulação que não podia dar errado. (HOBBSAWM, 1995, p.257)

E apenas os efeitos negativos do desenvolvimento e da industrialização fizeram com que fossem repensadas suas estratégias, na busca de um desenvolvimento qualificado que atendesse tanto quantitativamente, quanto qualitativamente os países. E neste contexto que foi criado o conceito de desenvolvimento sustentável.

O Desenvolvimento Sustentável foi definido pela Comissão de Brundtland como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”, e complementa:

As necessidades são determinadas social e culturalmente, e o desenvolvimento sustentável requer a promoção de valores que mantenham os padrões do consumo dentro do limite das possibilidades ecológicas a que todos podem, de modo razoável, aspirar (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, p. 47).

Para que um país chegue ao desenvolvimento é necessário um projeto nacional de construção de futuro, que pressupõe visão de longo prazo, reformas (que necessita de vontade política e arranjo entre as elites) e indução por parte do poder público. (BURSZTYN, 2001)

Porém uma análise do Programa de Aceleração do Crescimento mostra que apesar de buscar o desenvolvimento sustentável, o programa encontra todas as características das antigas políticas de desenvolvimento: a busca de uma industrialização rápida, incentivo a grandes obras que vão na contra-mão das mais modernas diretrizes ambientais que buscam menor impacto ambiental, indicadores econômicos e grupo de decisão do programa concentrados na área econômica. Sendo assim, as políticas de desenvolvimento como o PAC, tem um grande potencial de impacto ambiental e impacto nas políticas ambientais, devido seu respaldo do Governo, que a coloca como política prioritária.

Nesta mesma linha de raciocínio onde crescimento econômico não é sinônimo de qualidade de vida, Prado Junior (1989) afirma que a industrialização brasileira não gerou uma modificação das relações de consumo, mas ratificou a posição do país como fornecedor de matéria prima aos países consumidores. Gerando indústrias mal estruturadas, com baixos níveis tecnológicos e financeiramente precárias.



Com a idéia de desenvolvimento intimamente ligada ao desenvolvimento econômico seus principais indicadores passaram a ser de natureza econômica. O aumento da eficácia dos sistema de produção não é condição suficiente para a melhoria da qualidade de vida da população (FURTADO, 2001)

Dada a análise do PAC, encontram-se as mesmas características apontadas nos planejamentos e planos de ação anteriores. Com todos os alertas, certezas científicas, apelos dos grupos ambientalistas não houve a incorporação do paradigma ambiental no nosso planejamento para o desenvolvimento. Será racionalidade desenvolvimentista está intrinsecamente as nossas doutrinas de planejamento?

### 3.2.2 Visão econômica dominante

Na visão clássica da economia o valor de um bem não é dado pelas suas qualidades físicas, mas em termo das opiniões que os agentes econômicos têm a seu respeito. O modelo clássico segue a visão mecanicista de mundo, onde a circulação monetária é o eixo das preocupações da disciplina.

Nesta visão, os limites ambientais são ignorados. Os impactos ambientais das atividades econômicas não são considerados parte integrante do sistema, são falhas do sistema ou “externalidades”, que precisam ser reparadas para o bom funcionamento.

“Nesse enfoque (que denomino visio econômica da economia), o sistema econômico não encontra limites onde esbarrar. Ele pode tudo. É auto suficiente. A economia ortodoxa trata dos impactos ambientais, se por ventura deles se ocupa, como fenômenos externos ao sistema econômico, vistos como falha de mercado.” (CAVALCANTI, 2010, P.54)

Na economia ortodoxa (e dominante) o sistema econômico é visto pela ótica mecanicista, que ignora os resíduos do sistema e a conversão/transformação irreversível das matérias brutas. Cavalcanti (2010) considera que para uma visão mais abrangente (e fiel) da atividade econômica, a esfera da termodinâmica que considera que os processos requerem energia, que há perdas seria um paradigma mais adequado.

A Economia Ambiental, que Cavalcanti (2010) denomina *visão econômica da ecologia*, incorpora o meio ambiente ao sistema econômico, valorando seus bens. A economia

continua a ser vista como o todo dominante do processo, e a natureza é vista como um “depósito ou almoxarifado”, pronto a dispor dos bens necessários às atividades humanas.

A subversão da idéia vigente, isto é a submissão da economia ao meio ambiente, é vista na economia ecológica. Nesta visão, que Cavalcanti denomina *visão ecológica da economia*, a capacidade de suporte ecológica é levada em conta. Sendo o meio ambiente necessário para a manutenção das sociedades humanas, e com elas sua economia.

“uma implicação óbvia da perspectiva econômico-ecológica é que o sistema econômico, ao se expandir, incorre em custos de oportunidade ambientais positivas (o meio ambiente é escasso). Se esses custos já foram tão ínfimos que podíamos ignorá-los, o fato é que mais economia implica em menos meio ambiente”. (CAVALCANTI, 2010, p.61)

A visão dominante da economia é a economia clássica, onde se dita a busca pelo desenvolvimento ilimitado e viável. Para essa idéia, deu-se o nome de “crescimento sustentável” ignorando as propriedades mais básicas de um sistema fechado, onde o aumento sempre terá um limite imposto pelo meio.

“Um crescimento sem fim deste naipe, perfeitamente possível na visão econômica convencional e na visão econômica do meio ambiente, caracteriza a prioridade do governo brasileiro em 2010, consubstanciada na proposta do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* do governo do presidente Lula da Silva. É esse igualmente o paradigma da evolução econômica mundial, da China aos Estados Unidos, de Angola à Índia.” (CAVALCANTI, 2010, P.57) grifos da autora

A economia é uma disciplina que trata das escolhas humanas para alocação de recursos finitos. A priorização de um fim, automaticamente, impacta em outras necessidades, impõe sacrifícios. Cavalcanti entende (2010, p.61) que a economia “é a ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre meios e fins escassos que tem usos alternativos”. O autor ainda considera que as prioridades econômicas sobrepõem sistematicamente às ecológicas, pois muitas vezes não é contabilizado o custo dos recursos naturais finitos, que são erroneamente vistos como ‘bens livres’.

“O problema é que as prioridades econômicas atropelam sistematicamente considerações de ordem ecológica. (...) Na contabilidade econômica nacional tradicional, um valor zero é implicitamente conferido a todos os recursos da natureza, dando-lhes a condição de ‘bens livres’. Mas que valores se poderiam usar nesses cálculos? É difícil dizer, especialmente quando há coisas, como a vida em geral ou como uma espécie biológica ameaçada de extinção, em particular, que, certamente, possuem valor infinito” (CAVALCANTI, 2010, P 62)

### 3.2.3 Teoria das Escolhas Racionais – Escolhas Políticas

CARDOSO (2003, p.162) conceitua planejamento como “*administração racional*, isto é, o processo de distribuição ótima dos recursos e dos meios tendo em vista os objetivos dados”.

“Terá sido Weber, mais que qualquer outro, quem tirou as conseqüências teóricas mais importantes desse fenômeno. A organização burocrática da vida econômica, política e social era vista, por um lado, como a expressão da racionalidade crescente. A decisão, no mundo complexo da civilização ocidental, requer direitos e códigos. Estes precisam dos especialistas que os leiam, interpretem e apliquem. Sem eles, não há como fundamentar “racionalmente”, isto é, escolhendo adequadamente os meios que levem aos fins desejados.” (CARDOSO, 2003, P.166)

A própria decisão de planejar é política, pois por meios dos planos alocam-se valores e recursos, redefinindo sua aplicação, priorizando um determinado fim. E dando ao processo caráter tecnocrático e racional, a uma decisão governamental.

O planejamento em si é uma decisão política, pois por meio dele alocam-se recursos, isto é valores são destinados para uma determinada prioridade, sendo assim alguns setores e objetivos são “escolhidos”, em detrimento de outros.

Porém ao construir um plano, dar-se a decisão um caráter técnico/racional, muitas vezes o que técnico e racional prescinde de explicação em nossa sociedade, pois o que é racional tem objetivos específicos, sendo facilmente considerada a melhor escolha. Sendo assim, ao criar um plano de crescimento econômico, por exemplo, dá-se um caráter irrefutável a uma decisão política de alocação de recursos e prioridades.

a visão de mundo prevalecente, que dá ênfase inusitada ao crescimento econômico como solução para tudo, como prioridade absoluta em relação aos outros objetivos, termina podendo ser classificada como fé, fetiche, mania, dogma. Sem dúvida, ao mesmo tempo forma-se uma confusão entre crescimento (aumento) e o desenvolvimento (evolução), transformação, ‘promoção da arte da vida. (CAVALCANTI, 2010, P.62).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quem discorda da proteção ambiental? E quem efetivamente a faz? A proteção ambiental, o desenvolvimento sustentável e todos os termos “ambientalmente corretos” são elementos (palavras) recorrentes nos discursos e projetos desenvolvimentistas. Sempre associados à políticas e empreendimentos facilmente aceitos pela sociedade, porém o que se vê são ações bem distantes dos discursos.

O Brasil possui uma legislação ambiental avançada. Leis que criminalizam ações que efetivamente ou potencialmente degradem o meio ambiente, uma Política de Recursos Hídricos com gestão descentralizada e gestão por bacias, um Sistema Nacional de Unidades de Conservação em três níveis de governo, leis e resoluções que determinam práticas rigorosas para licenciamento de obras que tenham ou possam ter impactos ambientais, lei de proteção à fauna, uma Política Nacional de Meio Ambiente com mais de 20 anos e seus instrumentos de gestão, entre outros.

Porém o país que tem um capítulo de sua Constituição exclusivo para o tema meio ambiente, é o mesmo que investe em obras de infraestrutura que causam grandes danos ambientais, continua a sobrepor áreas de proteção ambiental com áreas de interesse econômico e desenvolvimento, o mesmo que aprova o plantio de organismos geneticamente modificados nas zonas de amortecimento das unidades de conservação, que não investe o necessário em fiscalização, onde muitas das áreas estão protegidas apenas no papel, enfim o mesmo que promove o desenvolvimento não sustentável.

Milaré (2003, 352), quando trata a questão, sustenta que um “ponto dos mais relevantes na luta contra a devastação do ambiente é o que diz com a implementação da legislação ambiental, vale dizer com as bases de um trabalho que retire o arcabouço normativo ambiental do limbo da teoria, para a existência efetiva da vida real”, e ainda sobre o assunto cita uma frase de Descartes “não basta apenas um bom aparato legal se, paralelamente, não se dispuser de meios adequados e ações concretas de implementação.” E acrescenta “os aparatos políticos, se, por um lado, não são montados para simplesmente justificar a posição ambiental de governos perante a opinião pública, por outro lado padecem de males endêmicos da Administração Pública.” (idem, 353)

O PAC é um exemplo do distanciamento entre o discurso e as ações. Tendo como premissa o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental traz obras de grande impacto ambiental como a transposição do rio São Francisco, as hidrelétricas do rio Madeira e do Xingu, obras polêmicas como a linha de transmissão Marabá-Serra da Mesa, Angra 3 entre outras de grandes impactos socioambientais como a duplicação de três trechos da rodovia BR 101.

Cabe salientar ainda, que há uma grande dificuldade de análise do programa, pois não há um documento oficial que descreva os objetivos, as metas e as ações. Falta a documentação do detalhamento das diretrizes. Os documentos oficiais são compostos pelo Decreto Federal de criação, a apresentação oficial, os balanços dos três anos, balanço final e a apresentação do balanço final. De todos os documentos, o balanço final é o mais consistente. Ao contrário dos planejamentos anteriores, mesmo os da época do regime militar, o PAC foi o único a ser instituído por um ato do executivo e não foi discutido no Congresso Nacional.

Assim como a meta de crescimento acelerado, há uma grande urgência e conseqüente priorização da implementação das medidas do programa. Todas as Medidas Provisórias relativas às medidas do PAC foram convertidas em Lei Federal ainda em 2007 e Projetos de Lei que tramitavam desde o começo da legislatura foram convertidos. As medidas que não foram implementadas são as mais polêmicas e as que precisam de apoio de quantidade maior de Congressistas, como Emenda Constitucional cuja aprovação depende de dois terços de ambas as Casas.

Há priorização do Governo Federal para as o cumprimento das metas do programa , porém o PAC não foi recebido por todos os setores do governo com a mesma facilidade, gerando crises. O discurso de desenvolvimento aliado ao bem estar social e a qualidade ambiental está presente nos planejamentos de governo desde a época do II PNB, quando a preocupação ambiental apareceu explicitamente em seus objetivos. Não é um discurso novo, porém carece de implementação.

As áreas protegidas e a conservação da biodiversidade não são vistas pela sociedade e pelo governo como prioridades. Planejamentos oficiais, como “áreas prioritárias para conservação”, voltados para conservação ambiental nem sempre são considerados, no licenciamento de obras de infraestrutura.

A partir da década de 1980, da emergência do viés ambiental no cenário internacional, da consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável como o modelo de desenvolvimento a ser seguido e da internalização da idéia de limite do meio ambiente,

houve um movimento do Governo Brasileiro na direção da criação de várias Políticas Ambientais e da criação de complexas leis de proteção ao meio ambiente. Porém o caráter protecionista, restritivo e transversal destas Políticas, fez com que elas desafiassem interesses dominantes e se sobrepusessem com políticas de cunho social e econômico, gerando conflitos e criando a imagem de limitantes do desenvolvimento e não de sua aliada.

Quase duas décadas depois, a importância da preservação ambiental e o limite do meio ambiente são pontos de consenso. A proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável se tornaram “bandeiras” e são palavras-chave no discurso e nos projetos de desenvolvimento econômico, associados a políticas e empreendimentos facilmente aceitos pela sociedade. Porém, a dificuldade de implementação e execução das políticas ambientais é clara dentro do Governo e da sociedade, a conclusão é que o **meio ambiente não é prioridade e é o mais frágil dentre os três pilares do desenvolvimento sustentável.**

## BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, A. P, CHIARELLO, A.G, MENDES, S. L, MATOS, E. N. **Os Corredores Central e da Serra do Mar na Mata Atlântica Brasileira** in: GALINDO-LEAL, C. e CÂMARA, I. G. “Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas”. Belo Horizonte: Centro de Ciências Aplicada à Biodiversidade, 2005
- BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.
- BENSUSAN, Nurit. **Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2006, 176p.
- BONAFONT, L. C. **Redes de Políticas Públicas**. Madrid: Siglo Vientiuno de España editores, 2004.
- BRASIL, TCU. **Relatório TC 009.362/2009-4**. Brasília: 23/09/2009, acessado em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br) em 24 de setembro de 2009.
- BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1970.
- BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1975.
- BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1980.
- BRASIL, **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Lei Federal 9.985/2000. Brasília, 2000.
- BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume e FAPESP, 2000.
- BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Desenvolvimento sustentável: biografia de um conceito**. In: NASCIMENTO, E. P; VIANNA, J. N. S.(orgs) Economia, Meio Ambiente e Comunicação. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- BURSZTYN, M. **Políticas Públicas para o desenvolvimento (sustentável)**. In: BURSZTYN, M. (org.) A difícil sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- CÂMARA, I. G. **As unidades de conservação e o paradigma de Durban**. Revista Natureza & Conservação. 2004. vol. 2. Nº 2. Fundação O Boticário de Conservação da Natureza. Curitiba/PR.
- CÂMARA, I.G. **Breve História da Conservação da Mata Atlântica**. In: ALINDOLEAL, C.; CÂMARA, I.G. Mata Atlântica – Biodiversidade, ameaças e perspectivas. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica - Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2005. Cap. 4, p. 31-42.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Aspectos políticos do Planejamento**. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2003. 161-184.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: editora Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COSTA, H. E; BURSZTYN. M. A; NASCIMENTO, E. P. **Participação social em avaliações ambientais estratégicas**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 1, p. 89-113, jan./abr. 2009

DEAN, W. **A ferro e a fogo** – A história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. **O Estado das Áreas Protegidas no Brasil – 2005**. Brasília: CDS, agosto de 2006. Disponível em: [http://www.unbcds.pro.br/conteudo\\_arquivo/150607\\_2F62A6.pdf](http://www.unbcds.pro.br/conteudo_arquivo/150607_2F62A6.pdf)

DYE, T. R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. in: HEDEMANN.F.G e SALM, J.F, “Políticas públicas e desenvolvimento”. Brasília: editora UnB, 2009.

FRANCO, José Luiz de Andrade. **Natureza no Brasil: idéias, política e fronteiras (1930-1992)**. In: SILVA, Luiz Sergio Duarte da (org). Relações cidade-campo: fronteiras. Goiânia: UFG, 2000. p. 71-111.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. **Proteção à Natureza e Identidade Nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

FRANCO, Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. **O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992**. Textos de História, Brasília, v. 17, n. 1, p. 59-84, 2009.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento** - enfoque interdisciplinar. Companhia Editorial Nacional. 2ª edição, 1981

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento**. 5. ed. [S.I.]; Paz e Terra, 1981.

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. 2. ed. [S.I.]; Companhia Editorial Nacional, 1981.

GAINDO-LEAL, C. e CÂMARA, I. G. **Status do hotspot Mata Atlântica: uma síntese**. in: GALINDO-LEAL, C. e CÂMARA, I. G. “Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas”. Belo Horizonte: Centro de Ciências Aplicada à Biodiversidade, 2005

GANEM, R. S. **Corredores Ecológicos: o que são?** in ARRUDA, M. B. Gestão Integrada de Ecossistemas Aplicada a Corredores Ecológicos. Brasília: IBAMA, 2006.



HEDEMANN, F.G, **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento** in: HEDEMANN.F.G e SALM, J.F, “Políticas públicas e desenvolvimento”. Brasília: editora UnB, 2009.

JUNIOR, Evaristo de Castro; COUTINHO, Bruno Henrique; FREITAS, Leonardo Esteves, **Gestão de Biodiversidade e áreas protegidas**. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; COELHO, Maria Cecília Nunes. Unidades de Conservação: Rio de Janeiro, Bertrand, 2009.

LEAL, C. e CÂMARA, I. G. **Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas**. Belo Horizonte: Centro de Ciências Aplicada à Biodiversidade, 2005.

LEITE. S; FLEXOR.G; MEDEIROS, L; DELGADO. N.G; MALUF, R. **Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ-CNPQ, 2006. (relatório)

LEUZINGER, Márcia. **Natureza e Cultura: Direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidade de conservação de proteção integral e domínio público habitados por populações tradicionais** 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

LITTLE, P.E. **Os desafios da política ambiental no Brasil**. In: LITTLE. P.E. (orgs) Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis, 2003.

MCCORMICK, John. **Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MERCADANTE, Maurício. **Uma Década de Debate e Negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC**. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). Direito Ambiental das Áreas Protegidas. Rio de Janeiro, Forense, 2001.

MILANO, M.S. **Unidades de Conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade**. In: BENJAMIN, Antônio Herman (orgs.), Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2001.

MILANO, Miguel S. **Porque existem unidades de Conservação?** In: MILANO, M. S. (org) Unidades de Conservação: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3ª edição. São Paulo: editora revista dos tribunais, 2004.

MMA. **Convenção da Diversidade Biológica – CDB: Decreto Legislativo**, Brasília: MMA, 2002.

MMA. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas e Privadas**. 2 ed. Decreto Federal 5.758/2006. Brasília: MMA, 2006.

MORSELLO, C. **Áreas Protegidas públicas e Privadas: seleção e manejo.** São Paulo: Annablume/FAPESP, 2001

MOURA, Marcelo Lacerda Gameiro de. **Política e Política Ambiental: o comportamento da frente parlamentar sucroalcooleira.** 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

NASCIMENTO, E. **Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual.** In: BURSZTYN, M. (org.) A difícil sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

OLIVEIRA, A.A; BURSZTYN, M. **Avaliação de impacto ambiental de políticas públicas.** Revista Internacional de Desenvolvimento Local. 2001. vol. 2 nº 3.

PRADO JUNIOR, C. **História e desenvolvimento – a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro.** São Paulo: editora Brasiliense, 2ª reimpressão, 2001.

QUAMMEN, David. **O canto do Dodô: biogeografia de ilhas numa era de extinções.** São Paulo: Cia das Letras, 2008.

RIBEIRO, M. A. **Ecologizar: pensando o ambiente humano.** Brasília: editora Universa, 3ª edição, 2005

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas Federais de Desenvolvimento Regional do Brasil: uma análise dos períodos pós guerra (1945-1964), pós golpe militar (1964-1988) e pós constituição federal de 1988 (1988-2009).** UnB – Universidade de Brasília. Junho de 2009z.

SILVA, J. M. C., CASTELETI, C. H. M, **‘Estado da Diversidade da Mata Atlântica Brasileira’** in: GALINDO-LEAL, C. e CÂMARA, I. G. “Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas”. Belo Horizonte: Centro de Ciências Aplicada à Biodiversidade, 2005.

SILVA, Luiz Sérgio Duarte da. **Relações Cidade-Campo: fronteiras.** Goiânia: UFG, 2000.

Silva, Sálvio de Macedo. **Avaliação Ambiental Estratégica na Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH.** 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Porto Alegre: sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez p 20-45,

VERMULM, Roberto. **Os Planos de Desenvolvimento no Brasil.** Dissertação de mestrado. Departamento de Economia: Brasília, UnB, 1985.

VERMULM, Roberto. **Os planos de desenvolvimento no Brasil.** UnB – Universidade de Brasília. Dezembro de 1985.

WILSON, E. O. **A Criação. Como salvar a vida na Terra.** São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

WILSON, E. O. **Diversidade da Vida.** São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

## Apêndice 1 – Cruzamento preliminar das obras do PAC (junho/2009)

A tabela abaixo contém as sobreposições encontradas por meio do instrumento de geoprocessamento. As células tachadas correspondem a empreendimentos cuja a sobreposição não foi confirmada em consulta ao chefe da unidade, sem um grau de certeza.

Os empreendimentos marcados com verde são aqueles que, em consulta ao chefe da unidade, possuem sobreposição com a unidade ou impactos indiretos, que chamaremos de pontos de vulnerabilidade, com alto grau de certeza.

Unidades de Conservação	UF	Empreendimentos com licenciamento federal				outras obras
Resex Baía de Iguape	BA	Contorno Ferroviário São Felix-Cachoeira				
RVS Veredas do Oeste Baiano	BA	BR 135 BA/MG (subtrecho PI/BA) (entrocamento BR 349 - BA 172/601)				
Resex Recanto das Araras Terra Ronca	BA	BR 135 BA/MG (subtrecho PI/BA) (entrocamento BR 349 - BA 172/601)(Desidério-correntina)				
APA Nascentes do rio Vermelho	BA	BR 135 BA/MG (entrocamento BR 349 - BA 172/601)				
PARNA Grande Sertão Veredas	MG	BR 135 BA/MG (subtrecho PI/BA)				
PARNA Cavernas do Peruaçu	MG	BR 135 BA/MG (itacambi/MG)				
APA Cavernas do Peruaçu	MG	BR 135 BA/MG (itacambi/MG)				
PARNA Caparaó	ES	PCH de Fumaça				
ARIE Floresta da Cutia	RJ	GASCAR - Campinas/RJ	GASPAL - RJ/SP	GASBEL II - RJ/BH	BR 393 - MG/RJ (entrocamento BR 116)	
PARNA Restinga de Jurubatiba	RJ	GASCAV - Cambiúnas-Vitória				

Unidades de Conservação	UF	Empreendimentos com licenciamento federal				outras obras
APA da Bacia de São João/Mico Leão Dourada	RJ	GASCAV - Cambiúnas-Vitória	BR 101 RJ (divisa RJ/ES)			
REBIO União	RJ	GASCAV - Cambiúnas-Vitória				
REBIO Tinguá	RJ	BR 645/RJ (restauração)				
PARNA de Itatiaia	RJ	GASCAR - Campinas/RJ	GASPAL - RJ/SP			
APA Serra da Mantiqueira	RJ	GASCAR - Campinas/RJ	GASPAL - RJ/SP			
ARIE Ilha das Cagarras	RJ	BR 101/RJ Av. Brasil - Km 385	BR 465 - trecho RJ (restauração)			
PARNA da Tijuca	RJ	BR 101/RJ Av. Brasil - Km 385	BR 465 - trecho RJ (restauração)			
ESEC da Guanabara	RJ	BR 381 MG/BH (entrocamento BR 116)				
APA Guapimirim	RJ	BR 381 MG/BH (entrocamento BR 116)				
FLONA Mario Xavier	RJ	BR 465 (trecho RJ)	GASCAR - Campinas/RJ			
APA Bacia do rio Paraíba do Sul/SP	SP	GASCAR - Campinas/RJ	Gasoduto Caraguatatuba-Taubaté (Campo de Mexilhão)	Unidade de tratamento de caraguatatuba	GASPAL - RJ/SP	trem bala
PARNA Serra da Bocaina	SP	GASCAR - Campinas/RJ	Angra III			Luz pra todos
FLONA de Lorena	SP	GASPAR	GASCAL			
APA Mata de Santa Genebra	SP	GASCAR	Gasotuto Paulínia-Jacutinga			
PARNA Campos Amazonicos	RO	UHE Tabajara				
REBIO Jarú	RO	UHE TABajara				
Resex Lago Cuniã	RO	BR 319	UHE Jirau	UHE Santo Antônio	Ponte sobre o rio Madeira	
FLONA Bom Futuro	RO	BR 319	UHE Jirau	UHE Santo Antônio		

Unidades de Conservação	UF	Empreendimentos com licenciamento federal				outras obras
FLONA Jacundá	RO	BR 319	UHE Jirau	UHE Santo Antônio	Ponte sobre o rio Madeira	
ESEC Cuniã	RO	BR 319	UHE Jirau	UHE Santo Antônio	Ponte sobre o rio Madeira	
ARIE Projeto Dinâmica de Fragmentos Florestas	AM	BR 319				
PARNA Anavilhanas	AM	BR 319				
ESEC Terra do Meio	PA	BR 230 (transamazonica)-	UHE Belo Monte			
FLONA Altamira	PA	BR 230 (transamazonica)	UHE Belo Monte	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)	LT Itacaunas - Colinas	
REBIO Nascentes da Serra do Cachimbo	PA	BR 230 (transamazonica)	UHE Belo Monte	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)		
PARNA Serra do Pardo	PA	BR 230 (transamazonica)	UHE Belo Monte			
RESEX Riozinho do Anfrízio	PA	BR 230 (transamazonica)	UHE Belo Monte	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)(fal ta 1 trecho)	LT Itacaunas - Colinas	BR 242/MT (ent. 163) entrada BR 80/158 - Vila Ribeirão Bonito
RESEX do rio Iri	PA	BR 230 (transamazonica)	UHE Belo Monte			
RESEX do Xingu	PA	BR 230 (transamazonica)	UHE Belo Monte			
FLONA de Tapajós	PA	BR 163 - divisa MT/PA e Guarantã - Rondonópolis	BR 230 (Rurópolis - Medicilândia)	BR 242/MT (ent. 163) entrada BR 80/158 - Vila Ribeirão Bonito		
RESEX Verde para Frente	PA	UHE Belo Monte				
PARNA Rio Novo	PA	BR 230 (transamazonica)	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)	LT Itacaunas - Colinas		
FLONA Itaituba 1 e 2	PA	BR 230 (transamazonica)	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)	LT Itacaunas - Colinas		
APA de Tapajós	PA	BR 230 (transamazonica)	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)	LT Itacaunas - Colinas	UHE São Manoel	UHE Telles Pires

Unidades de Conservação	UF	Empreendimentos com licenciamento federal				outras obras
PARNA da Amazonia	PA	BR 230 (transamazonica)	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)	LT Itacaunas - Colinas		
FLONA de Trairão	PA	BR 230 (transamazonica)	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis) (mais 1 trecho)	LT Itacaunas - Colinas		
PARNA de Jamanxim	PA	BR 230 (transamazonica)	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)	LT Itacaunas - Colinas		
FLONA de Amanã	PA	BR 230 (transamazonica)	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)	LT Itacaunas - Colinas	UHE São Manoel	UHE Telles Pires
FLONA de Crepori	PA	UHE São Manoel	UHE Telles Pires			
REBIO Tapirapé	PA	UHE Marabá				
APA Igarapé Gelado	PA	UHE Marabá				
FLONA Tapirapé Aquiri	PA	UHE Marabá				
FLONA Itacaiúnas	PA	UHE Marabá				
FLONA de Jamanxim	PA	BR 163 (Guarantã-Rondonópolis)				
RESEX Tapajós-Arapiri	PA	BR 163 MT/PA	BR 242/MT			
FLONA Carajás	PA	UHE Marabá				
FLONA do Amapá	AP	BR 156/AP				
REBIO Lago Piratuba	AP	BR 156/AP				
PARNA Chapada das Mesas	MA	LT Colinas - São João do Piauí	UHE Estreito	Ferrovia norte-sul	BR 135/BA	
RESEX Ciriaco	MA	Ferrovia norte-sul				
Resex Mata Grande	MA	Ferrovia norte-sul				
FLONA de Palmares	PI	BR 226				
PARNA Serra das Confusões	PI	BR 135/PI - trecho MA/PI	LT Colinas - São João do Piauí			

Unidades de Conservação	UF	Empreendimentos com licenciamento federal				outras obras
ESEC Uruçuma	PI	BR 135/PI - trecho MA/PI				
PARNA Serra da Capivara	PI	LT Colinas - São João do Piauí				
PARNA nascentes do Parnaíba	PI	BR 135/PI - trecho MA/PI				
APA Chapada do Araripe	PI	Ferrovia Transnordestina (Trindade - Elizeu Martins) (Salgueiro-Araripe)(missão Velha Pecem)(Salgueiro-MissãoVelha)	Projeto de integração do rio São Francisco			
APA Serra de Ibiapaba	PI	BR 222/PI entrada BR 404/407				
RESEX Badoque	CE	GASFOR II - Gasoduto Fortaleza - Guaporé				
RESEX Prainha do Canto Verde	CE	GASFOR II - Gasoduto Fortaleza - Guaporé				
FLONA Chapada do Araripe	CE	Ferrovia Transnordestina (missão Velha Pecem)(Salgueiro-MissãoVelha)	Projeto de integração do rio São Francisco			
REBIO Guaribas	PB	BR 101 trecho Natal Palmares				
PARNA do Catimbau	PE	Ferrovia Transnordestina (Salgueiro-Saupe)				
RESEX Acaú-Goiana	PE	Gasoduto do nordeste				
FLONA DE Negreiros	PE	Ferrovia Transnordestina (Salgueiro-Saupe)	Projeto de integração do rio São Francisco			
ESEC Murici	AL	BR 101 (Palmares-São Miguel) (divisa AL/SE - duplicação)				
MN Rio São Francisco	SE	LT Angelim-Xingó				
PARNA Serra	SE	LT Jardim-Penedo				



Unidades de Conservação	UF	Empreendimentos com licenciamento federal				outras obras
de Itabaina						
FLONA de Ibura	SE	BR 101 SE/BA	LT Jardim-Penedo			
PARNA DO Iguaçu	PR	Ponte Brasil-Paraguai				
REBIO Araucárias	PR	Ferronorte (Guarapiava-Ipiranga)				
PARNA Serra do Itajaí	SC	BR 470/ BR 477 (navegantes - divisa SC/RS)				
APA Baleia Franca	SC	BR 101	BR 116 PR/ BR 376 SC/ BR 101 - Curitiba-Florianópolis	BR 470/ BR 477 navegantes-SC/RS	LT reforço energético SC	Porto de Ibituba
RESEX Pirajubaé	SC	BR 101	BR 116 PR/ BR 376 SC/ BR 101 - Curitiba-Florianópolis	LT reforço energético SC		
APA Bacia do rio Descoberto	DF	BR 070 DF/GO	LT Serra da Mesa - Samambaia	BR 040 DF/GO (trecho Luziania)		
APA do Planalto Central	DF	BR 070 DF/GO	LT Serra da Mesa - Samambaia	BR 040 DF/GO (trecho Luziania)	UHE Batalha	UHE Serra do Falcão
PARNA de Brasília	DF	BR 070 DF/GO	LT Serra da Mesa - Samambaia	BR 040 DF/GO (trecho Luziania)		
REBIO Contagem	DF	BR 070 DF/GO	LT Serra da Mesa - Samambaia	BR 040 DF/GO (trecho Luziania)		

**APENDICE 2 – RESUMO DAS CARACTERÍSTICAS DAS CATEGORIAS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, SEGUNDO SNUC**

Categoria	Objetivo	Posse	Domínio	Visitação	Pesquisa
Estação Ecológica	Preservação da natureza e a realização de pesquisas	Pública	Público	Proibida, exceto com objetivo educacional de acordo com plano de manejo	Depende de autorização prévia e quando o impacto for maior que observação ou coleta controlada, só é possível em uma área de no máximo 3% da unidade ou 1.500 ha.
Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.	Pública	Público	Proibida, exceto com objetivo educacional de acordo com regulamento específico.	Depende de autorização prévia, sujeita a restrições.

Categoria	Objetivo	Posse	Domínio	Visitação	Pesquisa
Parque Nacional	Preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.	Pública	Público	Permitida, de acordo com normas específicas.	Depende de autorização prévia, sujeita a restrições.
Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Pública ou privada	Público ou privado	Permitida, sujeita a restrições do plano de manejo e outras normas específicas	A lei não especifica.
Refúgio de Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições de existência ou reprodução de espécie ou comunidade da flora local ou fauna residente ou migratória.	Pública ou privada	Público ou privado	Permitida, sujeita a restrições do plano de manejo e outras normas específicas	Depende de autorização prévia, sujeita a restrições.

Tabela 1 – Características das Unidades de Conservação de Proteção Integral.

Categoria	Objetivo	Posse/Domínio	Conselho	Visitação	Pesquisa	População
-----------	----------	---------------	----------	-----------	----------	-----------

Categoria	Objetivo	Posse/Domínio	Conselho	Visitação	Pesquisa	População
Área de Proteção Ambiental	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.	Público e privado	Exigido mais não especificado	Área pública regras estabelecidas pelo órgão gestor. Área privada regras estabelecidas pelo proprietário, observadas restrições legais.	Área pública regras estabelecidas pelo órgão gestor. Área privada regras estabelecidas pelo proprietário, observadas restrições legais.	Permitida nas áreas particulares
Área de Relevante Interesse Ecológico	Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com objetivos de conservação da natureza.	Público ou privado	Não exigido	Não especificado	Não especificado	Permitida nas áreas particulares
Floresta Nacional	Utilização múltipla sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.	Públicos	Consultivo	Permitida condicionada ao plano de manejo	Permitida e Incentivada, sujeita a autorização prévia.	Permitida permanência de populações tradicionais que já residia quando criada.

Categoria	Objetivo	Posse/Domínio	Conselho	Visitação	Pesquisa	População
Reserva Extrativista	Proteger os meios de vida das populações extrativistas e a cultura, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.	Domínio: público e uso concedido às populações extrativistas tradicionais	Deliberativo	Permitida, desde compatível com os interesses locais e de acordo com o plano de manejo.	Permitida e Incentivada, sujeita a autorização prévia.	Populações tradicionais residentes
Reserva de Fauna	É uma área natural com população de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para o estudo técnico-científico sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.	Públicos	Não especificado	Permitida, desde que compatível com o manejo da unidade.	Permitida	Não especificado.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar condições e os meios necessários para reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvidos por estas populações.	Domínio: público e uso concedido às populações extrativistas tradicionais	Deliberativo	Permitido e incentivado	Permitido e incentivado	Populações tradicionais residentes

Categoria	Objetivo	Posse/Domínio	Conselho	Visitação	Pesquisa	População
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Área particular, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.	Privado	Não se aplica	Permitido, de acordo com normas.	Permitido, de acordo com normas.	Área particular

Tabela 2 – Características das Unidades de Conservação de Uso Sustentável.