

## FEDERALISMO E POLÍTICA AMBIENTAL SUBNACIONAL: INDUÇÃO, COORDENAÇÃO E DESAFIOS ENVOLVENDO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA

10.5281/zenodo.15701088

Gabriel Creão de Oliveira<sup>1</sup>

Eugênia Rosa Cabral<sup>2</sup>

### Resumo

A política ambiental é pauta central nas disputas políticas nacionais e regionais, principalmente na Amazônia. Na dimensão da relação federativa entre entes, a literatura aponta desafios de coordenação e indução de políticas públicas pelo governo federal às instâncias estaduais e municipais, além de complexidades na interação e na cooperação entre distintas burocracias de mesmo nível de governo. O eixo estruturante da política ambiental é a demarcação de áreas protegidas, territórios com tratamento legal específico, sendo a criação de Unidades de Conservação (UCs) um ato do Poder Executivo e resultado de um processo deliberativo que envolve diversas arenas decisórias e múltiplas disputas de atores. Este estudo objetiva analisar a coordenação de políticas públicas ambientais pelo governo federal em relação aos entes subnacionais, observando a criação de UCs estaduais criadas nos estados da região amazônica de 2000 até 2024. Quanto à metodologia, faz-se uso de desenho metodológico qualitativo, de natureza descritiva, observando a relação da criação de UCs estaduais com programas federais e utilizando dados oficiais fornecidos pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Cnuc), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Foram elaborados quadros e tabelas descritivas que apontam as variações e as relações entre variáveis. Quanto aos resultados, apesar da literatura apontar que a política subnacional é coordenada por indução do governo federal, por meio de programas e convênios, verificou-se que a grande maioria das UCs criadas na região não possui relação com esses programas, demonstrando outros fatores explicativos nas decisões políticas, além de outros achados.

**Palavras-chave:** Política ambiental. Federalismo. Governos estaduais. Unidades de conservação. Amazônia.

---

<sup>1</sup> Mestrado em ciência política pela Universidade Federal do Pará e graduação em direito pelo Centro Universitário do Pará. *E-mail:* gabrielcreao@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/146096086662239>. ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-7301-9215>.

<sup>2</sup> Doutorado em sociologia e política pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestrado em desenvolvimento sustentável do trópico úmido pela Universidade Federal do Pará e graduação em ciências sociais pela Universidade Federal do Pará. *E-mail:* ercabral@ufpa.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2195250873603926>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7601-1465>.

## **Abstract**

Environmental policy is a central issue in national and regional political disputes, especially in the Amazon. In terms of the federative relationship between entities, the literature points to the challenges of coordination and induction of public policies by the federal government for state and municipal bodies, as well as the complexities of interaction and cooperation between different bureaucracies at the same level of government. A structural axis of environmental policy is the demarcation of protected areas, territories with specific legal treatment, so that the creation of Conservation Units is an act of the Executive and the result of a deliberative process involving various decision-making arenas and multiple disputes. This study aims to analyze the coordination of environmental public policies by the federal government on sub-national entities, observing the creation of state Conservation Units created in the Amazon states from 2000 to 2024. As for the methodology, it uses a qualitative methodological design, of a descriptive nature, observing the relationship between the creation of state Conservation Units and federal programs and using official data provided by the National Registry of Conservation Units, linked to the Ministry of the Environment. Descriptive tables and charts were drawn up to show the variations and relationships between variables. As for the results, despite the literature pointing out that sub-national policy is coordinated by induction from the federal government through programs and agreements, it was found that the vast majority of Conservation Units created in the region are not related to these programs, demonstrating other explanatory factors in political decisions, in addition to other findings.

**Keywords:** Environmental policy. Federalism. State Governments. Conservation Units. Amazonia.

## 1 INTRODUÇÃO

A política ambiental na Amazônia ocupa lugar central nos debates nacionais e internacionais dada a sua importância ecológica, econômica e social. Trata-se de uma região que abriga a maior floresta tropical do mundo e desempenha um papel crucial na regulação climática global e na conservação da sociobiodiversidade. No entanto, ela também está no epicentro de intensos conflitos violentos e constantes, envolvendo planos de desenvolvimento econômico que implicam na intensa exploração de recursos naturais e, contraditoriamente, na necessidade de proteção ambiental. Essas disputas de interesses locais, nacionais e globais são complexas e envolvem diversos atores que visam influenciar as políticas públicas de controle de recursos da natureza nos territórios.

Dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA) demonstram que, em 2023, a despeito da retomada das medidas de controle de desmatamento, registrou-se 500 km<sup>2</sup> de área degradada, apesar de ter apresentado uma queda em comparação ao ano anterior (Brasil, 2023), o que demonstra um esforço do governo federal em combater a degradação das florestas.

Estudos indicam que, entre os dilemas e os desafios de gestão do território e de direcionamento da política pública, existem aqueles relacionados à coordenação da política ambiental pelo governo federal sobre os entes subnacionais, que envolvem a natureza da estrutura federativa brasileira (Abrucio, 2005; Arretche, 2002) e que por vezes se tencionam com interesses locais (Fearnside, 2003, 2022). Em virtude disso, o governo federal volta a assumir protagonismo nas pautas sociais e ambientais nos anos seguintes, no entanto, há muitas camadas de desafios na coordenação da política do meio ambiente sobre os entes subnacionais (Neves, 2012) — desafios esses que ocorrem em níveis horizontais e verticais de governo e que precisam ser observados durante o processo de indução de comportamento entre os entes e de elaboração e implementação das políticas públicas.

Outras tensões e outros desafios, no que toca à política ambiental, estão relacionados ao modo como cada grupo político enxerga o meio ambiente e como cada governante local interage com o governo federal. Há quem defenda a conservação total do meio ambiente, assim como há quem defenda a exploração total e irrestrita dos recursos, e ainda quem busque desenvolver usos sustentáveis dos recursos, congregando interesses econômicos e sociais com a natureza.

A elaboração e a implementação das políticas públicas ambientais muitas vezes encontram entraves nessas organizações e instituições, de forma que as políticas públicas podem sofrer

descontinuidades ou incoerências no decorrer do tempo, uma vez que os atores que ocupam o cargo de governador, a cada mandato, são de diferentes partidos e, logo, com visões ideológicas sobre a pauta também distintas.

Há vasta literatura que trata da política ambiental nacional nas últimas décadas, analisando todo o histórico de sua estruturação e seu desenvolvimento no Brasil (Moura, 2016). Mais recentemente, o foco de investigação passou a ser a atuação dos governos subnacionais como agenda emergente (Maia; Martins, 2021). Dessa forma, este trabalho visou preencher esta lacuna, analisando especificamente a política estadual dos estados de uma região específica: a Amazônia.

Nesse contexto, as Unidades de Conservação (UCs) ganham destaque como instrumentos fundamentais para a gestão da política ambiental, sendo seu uso um elemento de disputa pelos atores. O Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), instituído pela Lei nº 9.985/2000, foi criado nos anos 2000 e define as regras para a criação e a proteção de terras com tratamento legal específico — as UCs — de diversos tipos e diversas categorias, com várias formas de destinações de uso e exploração, havendo aquelas que permitem a exploração racional dos recursos e aquelas que impedem qualquer tipo de intervenção humana. Antes do Snuc já existia a criação de UCs, entretanto, a legislação sobre o tema era fragmentada e menos organizada, gerando superposições e dificuldades de categorização — motivo pelo qual este marco legal foi estabelecido como o marco temporal para nossa análise. Ainda, o Brasil possuía, até dezembro de 2024, um total de 2.954 UCs ativas e geridas pelo sistema (Brasil, 2024). Devido à variedade de formas de uso e destinação de áreas, a criação de diferentes tipos de UCs é objeto de disputa pelos atores políticos locais e suas redes, que visam atribuir distintos tratamentos legais sobre os territórios e diferentes destinações de seus recursos.

Diante disso, este estudo visou responder à seguinte pergunta: como ocorre a coordenação de políticas públicas ambientais pelo governo federal em relação aos entes subnacionais na criação de UCs estaduais criadas nos estados da região amazônica de 2000 até 2024? Sendo assim, o objetivo geral da pesquisa é analisar a coordenação do governo federal sobre as políticas públicas ambientais de nível estadual, já a criação de UCs estaduais (decisão do governador) é apenas o elemento empírico de observação. Entre os objetivos específicos, constam: a) compreender os mecanismos de coordenação federativa por meio de programas federais; b) identificar desafios e entraves da política local à coordenação federativa.

Por sua vez, o recorte temporal foi estabelecido em virtude de, no ano de 2000, ter sido promulgada a Lei Federal do Snuc, a partir do qual podemos analisar sistematicamente as UCs criadas.

Quanto à metodologia de pesquisa, trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva ampla, qualitativa, de caráter exploratório, mediante realização de descrição da distribuição das UCs estaduais criadas nos estados da Amazônia Legal, de 2000 a 2024, expondo padrões e tendências, relacionadas à coordenação do governo federal na pauta ambiental. Para a consecução da pesquisa, utilizou-se de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Cnuc), que é a plataforma oficial de monitoramento dessas áreas. Para analisar a possível indução de comportamento de atores políticos locais e observar a adesão ou não dos governadores à política nacional, foram observadas, em especial, variáveis como data de criação e vinculação a Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), principal iniciativa do governo federal para financiar a criação, consolidação e manutenção de UCs na Amazônia Legal — escolha essa que será detalhada adiante.

Como hipótese elaborada com observação à literatura, tem-se que haveria maior criação de UCs estaduais vinculadas a programas federais de incentivo ambiental. A literatura cotejada expôs haver indução de comportamento do governo federal aos governos estaduais, indicando possível centralidade do governo federal na pauta. Os resultados do estudo demonstraram assertivas opostas, que serão detalhadas adiante.

A estrutura do artigo está dividida da seguinte forma: a presente seção, é introdutória ao tema e à pesquisa, onde se expôs os objetivos, a justificativa, o desenho da pesquisa e sua trilha metodológica e hipóteses. Na seção 2, são detalhadas as estruturas governamentais federais que envolvem a pauta ambiental, em especial das áreas protegidas, e as ferramentas legais das UCs, suas funcionalidades, as tipologias e as limitações de cada categoria, relevantes para compreender os interesses e os benefícios envolvidos na decisão política dos governadores sobre a criação. Na seção 3 são abordadas as dinâmicas envolvendo o sistema federativo e a coordenação da política subnacional, dentro das quais os governadores estaduais se encontram, com os desafios envolvendo a indução e a coordenação dos atores. Também são expostos como programas federais de coordenação de políticas foram operacionalizados em matéria ambiental, em especial, o Programa Arpa, que nos permite observar a ocorrência do fenômeno de indução de comportamento dos entes. Por fim, as conclusões com resumos das principais contribuições do trabalho.

## **2 ESTRUTURAS GOVERNAMENTAIS DA POLÍTICA AMBIENTAL E LEGISLAÇÃO SOBRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

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

Em seu art. 225, a Constituição determinou que incumbe ao poder público definir, em todas as unidades da Federação, “espaços territoriais a serem especialmente protegidos” — designação ampla que abarca diversos gêneros de territórios com atribuições de proteção específicas — para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, gerando autonomia entre os entes para dispor sobre a política ambiental. Ela também estabelece, em seu art. 23, que a atuação em matéria administrativa ambiental é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Adicionalmente, a Lei Complementar nº 140/2011 veio disciplinar esse dispositivo constitucional, estabelecendo regras para a cooperação entre os entes federados, harmonizando e uniformizando as atuações e tornando a gestão ambiental mais eficiente. Além de clarificar o papel de cada ente, ao definir as atribuições específicas e as comuns, a lei trouxe os conceitos de atuação supletiva e atuação subsidiária e previu os instrumentos de cooperação. Antes dessa legislação ser implementada, ocorriam muitos conflitos de competências entre os entes quando determinada atividade permitida e licenciada por um órgão, a princípio competente para tanto, era censurada por outro, ou quando havia sobreposição de multas de órgãos distintos pelo mesmo fato, de forma que a nova legislação superou as ações descoordenadas que eram frequentes (Farias, 2014). Apesar da autonomia legal e da competência comum entre os entes, a diretriz geral da política ambiental e o estabelecimento de programas ambientais são realizados pelo governo federal, por meio de diversos órgãos e instituições.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) foi a estrutura adotada para a gestão ambiental, sendo constituída pelos órgãos e pelas entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil. Em sua estrutura, há o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o MMA, o Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgãos executores das políticas, além de entidades estaduais e municipais, havendo uma organicidade na coordenação, ainda que a execução seja descentralizada.

O Conama é um órgão consultivo e deliberativo, criado pela Lei nº 6.938/1981, composto por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam), Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho, Grupos Assesores, e presidido pelo ministro do Meio Ambiente, sendo um colegiado representativo de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. Esse órgão tem como principais objetivos e funções estabelecer normas ambientais, critérios para licenciamento ambiental de empreendimentos, analisar e aprovar de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (Rima), elaborar resoluções para atuação dos órgãos ambientais e da sociedade civil, bem como coordenar ações ambientais entre diversos órgãos, sendo uma importante arena de disputas políticas e um destinatário de demandas de diversos grupos de interesse (Cabral, 2007).

Já o ICMBio é responsável por gerir, monitorar, fiscalizar e proteger as UCs federais no país, assim como promover e fomentar a pesquisa nas áreas. As funções correspondentes às UCs estaduais e municipais são exercidas pelas respectivas secretarias estaduais e municipais de meio ambiente.

Entre os anos 1989 até 1994, houve a efetivação da fase 1 do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que visava fortalecer a estrutura institucional e a capacidade de gestão ambiental no Brasil. Essa fase voltou-se para o desenvolvimento institucional — criação do Ibama e do MMA, em 1992 —, a gestão de UCs federais, a proteção de ecossistemas e os projetos de execução descentralizada a serem executados pelos municípios que possuíam projetos ambientais e, indiretamente, por meio de programas de transferência de recursos, para a estruturação de órgãos ambientais nos estados, a capacitação de pessoal e a criação de UCs. Suas fases seguintes foram implementadas na década seguinte, com foco na integração de organizações.

A fase 2 do Programa, de 1995 a 2000, visava ampliar e consolidar as ações iniciadas na fase 1, com foco na descentralização da gestão ambiental e no desenvolvimento dos estados, que apontava a gestão integrada (entre os entes) de recursos em áreas consideradas prioritárias pelos estados participantes e o desenvolvimento institucional desses no licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro. Já a fase 3, de 2001 a 2006, que teve ações até anos mais tarde, visava dar ênfase na sustentabilidade e na integração de políticas públicas, com implementação de projetos de desenvolvimento sustentável em regiões críticas, como a Amazônia e o Semiárido; fortalecimento da participação da sociedade civil na gestão ambiental e o apoio à implementação da Agenda 21 local.

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

Especificamente sobre as áreas protegidas, após um longo e disputado processo legislativo, em 2000, foi promulgada a lei que institui o Snuc (Lei nº 9.985/2000), que organiza, sistematiza e uniformiza os tipos e as categorias de UCs e os instrumentos de proteção, anteriormente dispersos em diversas leis, além de prover um arcabouço legal e institucional robusto de proteção das áreas protegidas e estipular os procedimentos de demarcação. Trata-se de um instrumento largamente utilizado pelos governos municipal, estadual e federal para estruturação da política ambiental (Afonso, 2006; Almeida, 2014).

Legalmente, a UC é definida como:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Brasil, 2000, art. 2º, I).

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

As UCs podem ser criadas por decretos federais, estaduais ou municipais e possuem diversas categorias, agrupadas em dois tipos: a) proteção integral, que tem como objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; e b) uso sustentável, que visa compatibilizar a conservação da natureza com o uso/a exploração sustentável de parcela dos seus recursos naturais (Pereira; Scardua, 2008). Cada categoria de UC possui especificidades e regramentos próprios para uso e exploração dos recursos naturais, de forma que a legislação prevê uma ampla gama de opções sobre o tipo de tratamento que o ente (e o governante) vai conferir a certo espaço territorial. A decisão sobre qual categoria de

UC será instaurada em certa região do estado dependerá das preferências políticas do governante, não sendo, portanto, uma decisão meramente técnica — que leve em consideração unicamente critérios geoambientais —, mas possuindo uma carga de discricionariedade. No Quadro 1, a seguir, são apresentados os tipos e os grupos de UCs, bem como os requisitos e os objetivos de criação e limitações de utilização.

Quadro 1: Tipos de Unidade de Conservação e requisitos

Grupo	Categoria SNUC	Requisitos e objetivos
<b>Proteção integral</b>	Estação ecológica	Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas. Visitação proibida, exceto para educação.
	Reserva biológica	Preservação da biota e atributos naturais, sem interferência humana, excetuando-se recuperação.
	Parque nacional	Preservação de ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza, permitindo pesquisas e turismo.
	Monumento natural	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.
	Refúgio de vida silvestre	Proteção de ambientes naturais para reprodução de espécies da flora e da fauna residente ou migratória.
<b>Uso sustentável</b>	Área de proteção ambiental	Área extensa, com ocupação humana, dotada de atributos bióticos/estéticos/culturais. Proteger a diversidade biológica e o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais.
	Área de relevante interesse ecológico	Pequena extensão com pouca ocupação humana. Características naturais extraordinárias ou exemplares raros da biota regional.
	Floresta nacional/estadual	Cobertura florestal de espécies nativas e visa o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com exploração sustentável de florestas nativas.
	Reserva extrativista	Populações locais de agricultura de subsistência. Assegurar o uso sustentável dos recursos.
	Reserva de fauna	Populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, para estudos científicos.
	Reserva de desenvolvimento sustentável	Populações tradicionais de exploração sustentável dos recursos naturais que atuam na manutenção da diversidade biológica.
	Reserva particular do patrimônio natural	Área privada, gravada com perpetuidade, objetivando conservar a diversidade biológica.

Fonte: Brasil (2022). Adaptado.

Nota-se que para cada categoria/tipo existem requisitos próprios, que devem estar presentes no território para sua criação, bem como cada tipo prevê a autorização para certas de atividades econômicas, restringindo a ação humana naquele território — o que pode atingir ou beneficiar interesses de grupos organizados presentes previamente na região.

Existem diversas motivações e diversos interesses por trás da criação de uma UC: o governante pode optar por estabelecer um parque nacional (UC de proteção integral) com objetivo de evitar a exploração de recursos minerais na região, o que entra em conflito com interesses de companhias desse setor, por exemplo. Ou ainda, pode optar por estabelecer a demarcação de uma floresta estadual (UC de uso sustentável que permite a extração sustentável de madeira), para favorecer elites econômicas locais do ramo.

Castriota (2023), ao analisar o Mosaico de Carajás, conjunto de UCs no sudeste paraense, demonstra como sua criação pode ter diversas funções alternativas que não a proteção ambiental, no caso, adquirir o controle territorial através das áreas demarcadas para usá-las como proteção física para os sítios de extração mineral contra ocupações de movimentos sociais, como o Movimento Sem Terra (MST), e conflitos territoriais, viabilizando a operação mineradora de maneira segura. Há também a possibilidade de criação de UCs para atender interesses diretos de populações locais do campo — seringueiros, por exemplo — que vivem naquele território, como Reservas Extrativistas (Resex), visando obter retornos eleitorais. A demarcação de Resex impacta diretamente as populações tradicionais, permitindo-lhes garantia de exploração sustentável e angariando seu apoio político para o governador que os favoreceu (Villaroel, 2012).

Vale registrar que, além das disputas que envolvem a criação de uma UC, há diversas etapas posteriores da gestão do território que influenciam no tratamento dos recursos ali contidos e nas quais os interesses (e conflitos) de grupos que permanecem. As populações que habitam estes locais previamente, muitas vezes, são ignoradas durante o processo, o que gera outros conflitos ou intensifica os existentes, como quando uma área de preservação total é demarcada e uma comunidade é obrigada a se retirar, ou quando exploradores que atuam na ilegalidade (garimpeiros) devem parar a exploração — conflitos esses que podem gerar violências e dificultar a proteção socioambiental, representando um desafio para a gestão ambiental pelos entes.

Além disso, a própria natureza da divisão de atribuição entre os entes também gera desafios: a segurança pública é responsabilidade do estado por meio da Polícia Civil, que investiga crimes comuns, e da Polícia Militar, que realiza o patrulhamento ostensivo, enquanto que crimes que envolvem bens e titularidades da União, como minério, são da Polícia Federal — crimes que envolvem garimpo ilegal, por exemplo —, o que gera a necessidade de cooperação entre agências de segurança para organizar operações e manter a ordem. Por outro lado, as

autoridades e estruturas operacionais mais próximas fisicamente do local em que ocorrem infrações são do município (Neves, 2012). Apesar desse protagonismo na recepção dos problemas, os municípios são os entes de menor capacidade estatal instalada, tais como estrutura administrativa e de pessoal, técnica, financeira, político-relacional e recursos (Santos, 2022).

Por isso, “a cooperação surge como uma das principais alternativas para as gestões locais mitigar (*sic*) as dificuldades para a implementação da política ambiental” e é relevante haver um protagonismo de um ente que tenha mais força para mediar estes conflitos (Santos, 2022). Os interesses dos governadores estaduais em criar UCs estão inseridos também dentro desse contexto e suas decisões políticas sobre os custos e os benefícios envolvidos para a demarcação de uma área envolvem essas dinâmicas.

Visando gerar mais benefícios, diminuir os custos financeiros e operacionais e facilitar o processo de demarcação de áreas pelos entes subnacionais, a União, que possui mais recursos e estruturas, desenvolveu programas de políticas públicas ambientais, conforme é detalhado adiante. Vale ressaltar que aqueles interesses envolvidos nas dinâmicas e disputas de grupos locais por vezes entram em conflito com o planejamento do governo federal para a região, o que torna a coordenação também complexa.

### **3 FEDERALISMO DA POLÍTICA AMBIENTAL: PROGRAMAS E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE ENTES SUBNACIONAIS**

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

Dessa forma, o *status* de entes federativos conferido aos municípios trouxe-lhes obrigações e competências, mas as suas capacidades institucional, administrativa e financeira eram incompatíveis para cumprir com essas novas atribuições, naquele momento (Scardua; Bursztyn, 2003). Em reação a essa tendência de implantação desordenada de políticas entre os entes e de

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

No mesmo sentido, Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) apontam um movimento de “descentralização com coordenação” das políticas nos três níveis da federação, ou seja, descentralização de competências para os entes subnacionais, mas coordenado pelo governo federal. Para tanto, conta com utilização de programas em que há um sistema de incentivos e induções de políticas, como a transferência de recursos para os entes subnacionais desde que cumpram certas contrapartidas (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014). Assim, a dinâmica de organização das políticas públicas sociais no Brasil ocorre com o governo federal realizando o financiamento, a uniformização e a sistematização no território nacional, e os governos subnacionais implementando e operacionalizando as ações concretas, com seus órgãos e aparatos (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014). Por sua vez, Machado e Palotti (2015) apontam as estruturas do desenho constitucional de 1988 que permitem esse direcionamento da política, apresentando dilemas e problemas na coordenação federativa acerca do compartilhamento de responsabilidades entre os entes. As formas de coordenação a serem realizadas pelo governo central são: as garantias e os constrangimentos previstos no próprio sistema constitucional e legal, os incentivos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda — dentro dos quais se verifica a vinculação do gasto de receitas orçamentárias a determinada área de governo, como educação e saúde —, o compartilhamento de decisões operacionais nas comissões intergovernamentais de caráter federativo e nas parcerias voluntárias abordadas em consórcios intergovernamentais (Machado; Palotti, 2015).

Essa vasta literatura brasileira aponta os arranjos institucionais do federalismo e suas ondas de reajuste nas diferentes décadas, bem como as ferramentas e os instrumentos utilizados pelos governos para induzir as políticas públicas, principalmente utilizando políticas sociais como educação e saúde para demonstrar esses fenômenos. No entanto, não há produção consolidada e sistemática sobre como essas dinâmicas ocorrem em relação à pauta de meio ambiente. Portanto, diante dessa lacuna, o que se propõe a fazer nesta pesquisa, referente a como o

federalismo estrutura a política ambiental, é realizar um enquadramento análogo que se faz com aquelas políticas sociais à política ambiental. Ou seja, para fins analíticos e diante da limitação, vamos tomar o fenômeno da “indução de comportamento entre entes” por meio de programas sociais, já amplamente discutido e estudado para políticas de saúde e educação, e aplicar essa “lente conceitual” para observar a política ambiental.

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

Esse monitoramento é exercido pelo Sistema de Proteção da Amazônia, hoje denominado Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), que é um sistema de vigilância da Amazônia do governo federal, que desempenha um papel estratégico na preservação, no monitoramento e na segurança daquele território, vinculado ao Ministério da Defesa, que trabalha em colaboração com diferentes órgãos governamentais. Seu foco, além do monitoramento e da vigilância ambiental, é a segurança, a defesa nacional, a sustentabilidade e a conservação da região, com uso de cooperação interinstitucional, utilizando a integração de dados e informações entre diferentes órgãos, como Ibama, ICMBio, Polícia Federal, Forças Armadas e MMA — como esforço do governo central em coordenar esta atividade.

Apesar de cada ente da federação ter a capacidade de criar uma UC conforme sua preferência e sua autonomia, muitas vezes ocorre a necessidade de cooperação de outro ente para que se possa realizar outra etapa da gestão ambiental, como a fiscalização do território (Neves, 2012). Esse entrave se verifica quando, por exemplo, existem UCs em áreas sobrepostas ou vizinhas entre municípios, o que requer comunicação entre vários órgãos desses entes para a gestão e a fiscalização.

Essa dinâmica de interdependência entre os corpos burocráticos demonstra que a cooperação (ou a ausência dela) entre entes também é um fator fundamental na operacionalização da

política ambiental e aumenta a necessidade do papel de coordenação e indução de comportamentos do governo federal sobre os entes subnacionais. Ademais, existem diversos programas federais para coordenação da política ambiental visando cooperação entre entes e alinhamento às diretrizes nacionais, principalmente utilizando repasses de recursos, tais como: a) o Fundo Amazônia, que financia projetos de estados e municípios para combate ao desmatamento e incentivo ao desenvolvimento sustentável; b) o Programa Bolsa Verde, que consiste no Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) diretamente às comunidades tradicionais e extrativistas que conservam áreas protegidas; c) o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Floresta, que financia projetos de conservação e restauração em estados e municípios, via bancos públicos com linhas de créditos específicas.

Há também outras formas de indução, como isenções fiscais para atividades sustentáveis, com redução de impostos para municípios que adotam boas práticas ambientais determinadas pelo governo federal, e as chamadas Transferências Condicionadas de Receitas (TCR), como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico, que consiste em um mecanismo que repassa parte do imposto arrecadado pelos estados (ICMS) aos municípios que tenham áreas protegidas ou políticas ambientais especificamente determinadas, e que pode indiretamente acarretar na criação de mais UCs municipais.

Por sua vez, o Programa Arpa foi inaugurado em 2002 visando a criação, a expansão e o fortalecimento de UCs estaduais e federais por meio de um arranjo institucional entre governo federal, órgãos estaduais e instituições privadas. O programa continuou sendo expandido e consolidado após 2010 e é coordenado pelo MMA, recebendo financiamento de recursos públicos e de entes doadores internacionais, como o Fundo Amazônia, a *World Wildlife Fund* (WWF), a *Linden Trust for Conservation* e outros. Sua operacionalização ocorre através de uma parceria público-privada (PPP) via Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), que se trata juridicamente de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), e os atos de fiscalização e gestão local são realizados pelas instituições federais ou estaduais responsáveis pelas UCs, como o ICMBio para as federais, ou secretarias estaduais ambientais dos estados da região amazônica. De maneira prática, o Arpa assegura recursos financeiros para a gestão e a manutenção das UCs, além do repasse de bens, obras e contratação de serviços necessários para a sua constituição e institucionalização, como a capacitação de servidores, a realização de atividades de integração com as comunidades do entorno, a formação de conselhos, a elaboração dos planos de manejo, os levantamentos de estudos fundiários e outras ações

necessárias para o seu funcionamento. O programa é gerido por seu comitê, que é presidido pelo secretário de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente, e composto por representante da Secretaria de Relações Internacionais do Ministério do Meio Ambiente, representante de entidades doadoras, representante da sociedade civil, representantes dos órgãos subnacionais (Brasil, 2015) e pelo presidente do ICMBio. Para inclusão de UCs no programa ou para a criação de novas já abarcadas, que pode ocorrer rotineiramente, os órgãos gestores da pasta de meio ambiente do ente podem submeter as propostas de criação para o comitê, que avalia e delibera conforme normas contidas no decreto e no Manual Operacional do Programa.

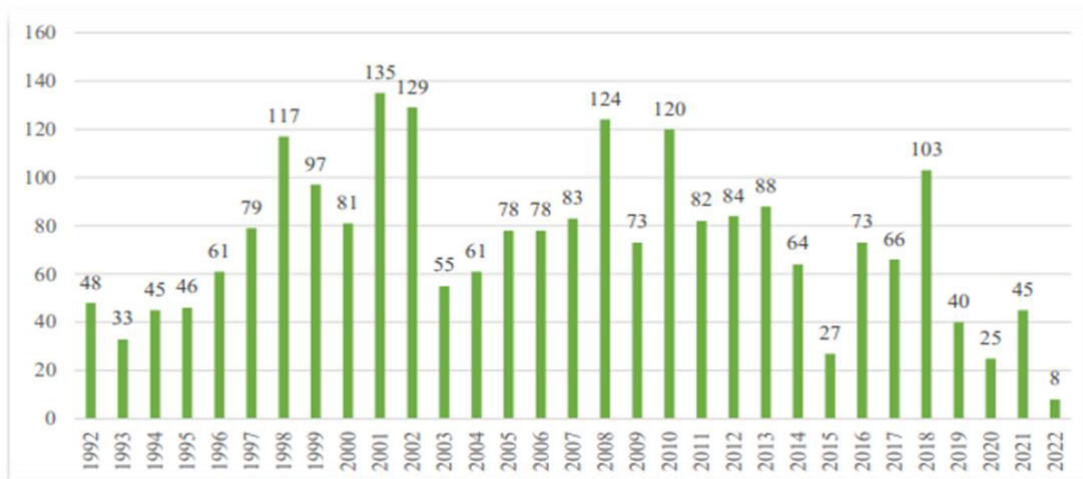
Do ponto de vista da coordenação e indução de políticas públicas, este programa funciona como outros da mesma natureza: elencam-se metas do governo federal para a política da área (no caso, criação e manutenção de UCs e preservação da biodiversidade na Amazônia), benefícios pela adesão (repasse de recursos e bens e apoio institucional) e requer-se contrapartidas do ente que aderir (cumprimento de requisitos e operacionalização da fiscalização). Também são elaborados convênios e contratos entre os entes envolvidos, estabelecendo os termos por chamada/edital, tendo como compensação dos estados/municípios, a garantia da efetiva implementação das UCs apoiadas, a manutenção da equipe técnica (fiscais, gestores), alocação de recursos próprios e investimento em infraestrutura local, como estradas de acesso para fiscalização ou planos de monitoramento. Dessa forma, o governo federal, juntamente com o programa, incentiva e induz a criação de UCs estaduais e, ainda, pode criar UCs federais via ICMBio vinculadas.

Muitos dos outros programas exigem que o governante elabore um projeto específico para pleitear certo financiamento ou que atinja certas metas para garantir recursos, transformando a análise sistematizada com amplo acesso aos dados em um desafio. Pelo Arpa, por outro lado, basta o governador aderir ou não ao programa, seja criando uma UC específica para este fim ou pleiteando a inclusão de alguma existente no programa, de forma que este desenho permite observarmos, nesta pesquisa, de maneira simples a decisão do governante e a indução da política do governo federal sobre este.

No que tange à prática da coordenação de políticas ambientais locais pelo governo central, é possível analisar se houve indução na região por meio desse programa, especificamente no que se refere a criação de UCs estaduais, e observar se há predominância ou não do uso dessa ferramenta pelos governos estaduais.

O Gráfico 1, a seguir, demonstra as UCs totais criadas no Brasil (incluindo federais, estaduais e municipais) por ano, até 2022, notando-se que ocorre maior incidência em determinados períodos:

Gráfico 1: Número de Unidades de Conservação por ano de criação – 1992-2022

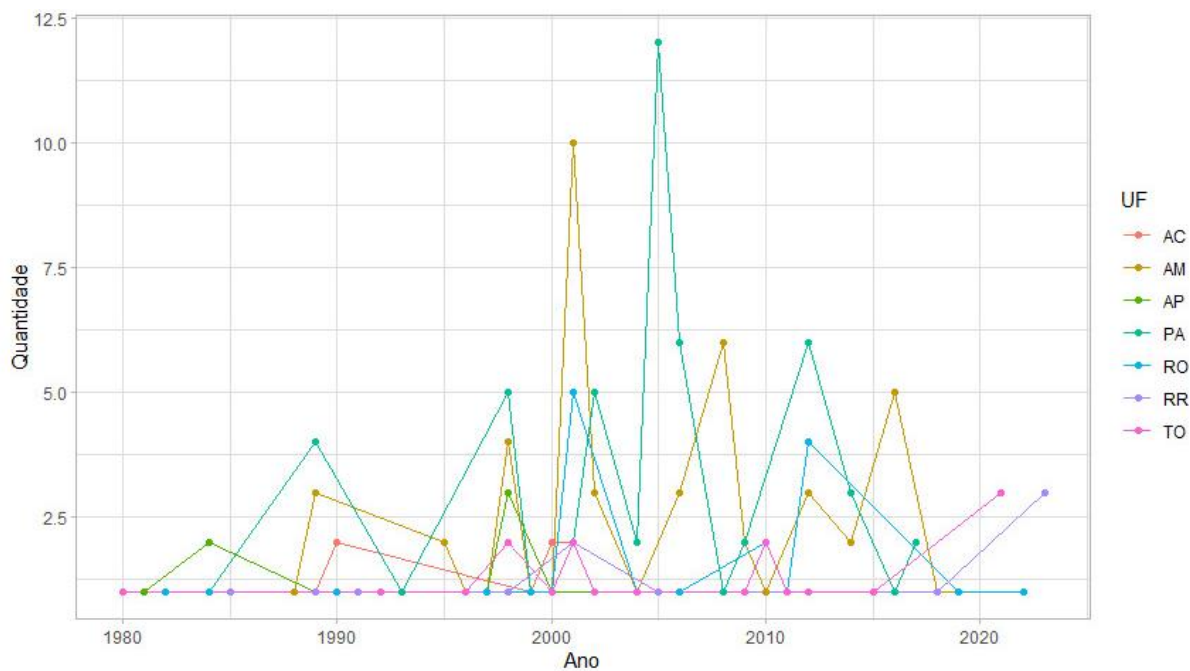


Fonte: Costa (2023). Adaptado.

Os períodos em que há maior criação de UCs são os picos de 1997 a 2002 e entre 2008 a 2013, além de maior retomada em 2018. Esse pico inicial coincide com o desenvolvimento e a estruturação dos órgãos federais e a sistematização da política pelo Programa Nacional do Meio Ambiente, com criação de órgãos estaduais e municipais próprios de meio ambiente, órgãos federais de gestão de fiscalização e repasses de recursos. Em 2008, houve o lançamento do Fundo Amazônia, que possuía como meta também a criação de mais UCs pelo território brasileiro. Sendo assim, esses fatores podem explicar os aumentos na quantidade total de criações.

O Gráfico 2 demonstra as UCs federais concebidas nos estados da Amazônia Legal — ou seja, criadas diretamente pela União nos territórios dos estados —, que servem para permitir a observação da atuação direta do governo federal na região.

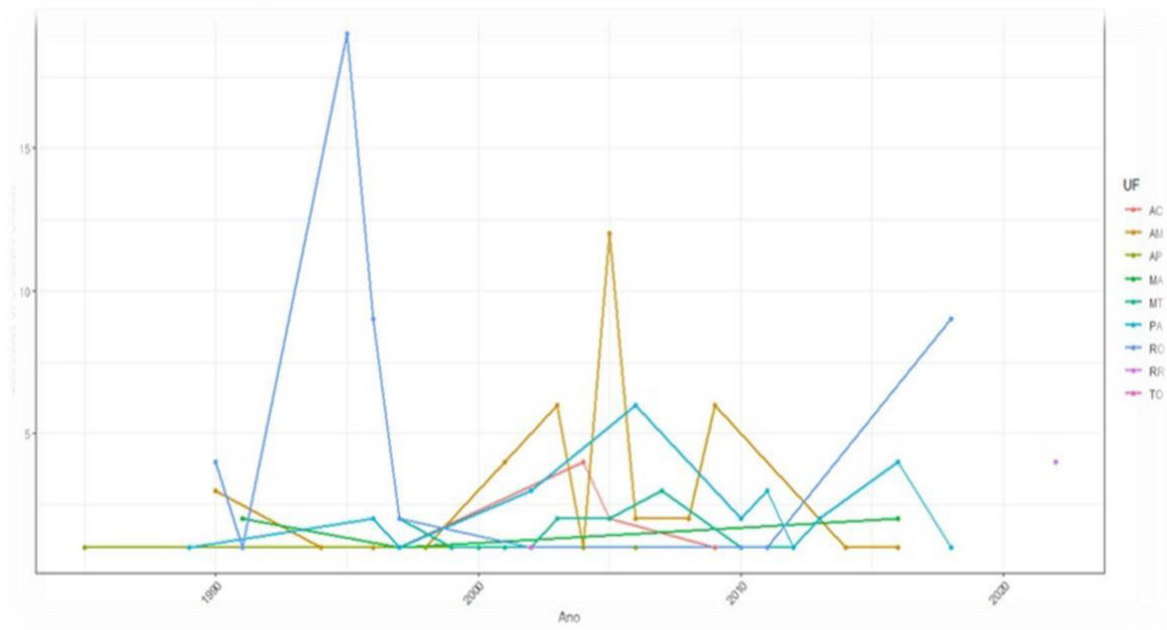
Gráfico 2: Quantidade de Unidades de Conservação federais por ano e Unidades Federativas em que se encontram



Fonte: Brasil (2024). Adaptado.

Apesar de haver grande variação, nota-se que há grande concentração de UCs federais criadas na primeira década dos anos 2000, principalmente no Amazonas e em Rondônia, com criação constante durante os anos nesses estados, em uma média de cinco UCs criadas por ano naquele período). Tais dados revelam que a política nacional ambiental é forte na região, com intervenção direta de criação de UCs federais em diversos estados. Uma possível explicação é o posicionamento estratégico desses entes em áreas fronteiriças com outras nações, o que expõe um possível interesse de demarcação para maior tratamento e maior fiscalização nessas áreas sensíveis, em consonância com os objetivos dos órgãos e dos sistemas criados, como o Censipam. No entanto, é necessário um recorte institucional menor e com maior controle de observação para analisar especificamente o fenômeno da indução/coordenação de políticas, ou seja, a atuação indireta do Governo sobre a política local. Para afunilar o universo observado, elaborou-se o gráfico a seguir, que demonstra a quantidade de UCs estaduais especificamente dos estados da Amazônia Legal criadas por ano.

Gráfico 3: Quantidade de Unidades de Conservação estaduais criadas por ano

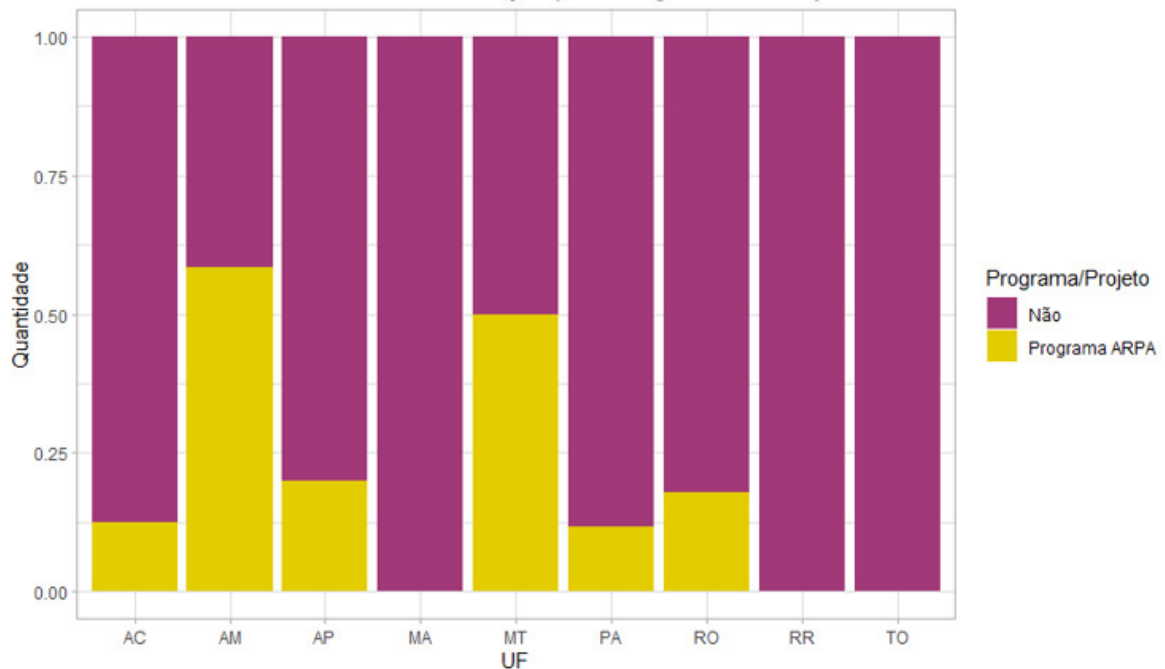


Fonte: Brasil (2024). Adaptado.

A quantidade total de UCs estaduais nos estados da Amazônia Legal é de 153, sendo distribuídas da seguinte maneira: Acre com oito UCs, Amazonas com 41, Amapá com cinco, Pará com 26, Rondônia com 47, Roraima com quatro, Maranhão com sete, Mato Grosso com 16 e Tocantins possuindo apenas uma UC. Nota-se que há picos de quantidades de UCs criadas em alguns estados, como em 2005 no Amazonas, decorrente das ações já descritas do governador que visavam retornos eleitorais, e em 1995 no estado de Roraima.

Um possível elemento explicativo para o aumento considerável de UCs estaduais no período são as fases do Programa Nacional do Meio Ambiente (com etapas divididas de 1989 até 2006), que visavam robustecer as estruturas institucionais de meio ambiente, com fortalecimento das secretarias estaduais, capacitação de pessoal técnico e repasse de recursos, conforme exposto, e que, indiretamente, criaram condições para o avanço da política ambiental de demarcação nos estados. Assim, ainda que não diretamente vinculadas a algum programa específico, o volume das UCs criadas nesse período pode estar relacionado com esse contexto de cenário nacional. Além disso, algumas dessas variações podem estar envolvidas com estímulos externos diretos, como programas federais, dentro do mecanismo de indução de políticas. O Gráfico 4 demonstra a proporção entre as UCs estaduais criadas e geridas por intermédio do programa Arpa em relação a quantas não são, por estado da Amazônia Legal.

Gráfico 4: Proporção de Unidades de Conservação estaduais vinculadas ao Programa Áreas Protegidas da Amazônia



Fonte: Brasil (2024). Adaptado.

Do total, 45 UCs estão vinculadas ao Programa Arpa, do governo federal, o que corresponde a quase um terço de todas. A contagem geral apresenta um grande número de UCs vinculadas ao programa, entretanto, ao observar a proporção interna dos estados, a maior parte das UCs não foi criada vinculada ao Arpa. Em vista disso, o programa, como elemento indutor de políticas do governo federal aos governos estaduais, não aparenta ser o principal motivador de criação de UCs estaduais, considerando que a maior proporção de UCs criadas nos estados não tem relação com o programa, de forma que outros motivadores parecem ter prevalência neste processo.

Conforme exposto anteriormente, existem diversos interesses que rondam o processo de criação de UCs estaduais, tais como atender grupos econômicos que visam explorar recursos naturais diretamente naquele território, atender grupos sociais visando retornos eleitorais futuros, instrumentalizando-as como “barreiras” ao avanço de movimentos sociais, e possíveis resistências propositais entre o governo local e o governo federal, em contexto de oposição entre partidos políticos e em conflitos de interesses — interesses esses que não estão necessariamente alinhados com os planos do governo nacional para a região.

Apesar do Programa Arpa ser um elemento de indução de políticas locais, como incentivador de criação de UCs, inclusive com repasse de recursos dos fundos federais, há outros

motivadores e interesses dos governadores dos estados para criação e demarcação de áreas, demonstrando-se certa autonomia dos entes quanto à operacionalização desta política. Para fins de observação da dimensão federativa e das políticas públicas, nota-se que a indução de comportamento (criação de UCs) por meio de sistemas de incentivo indireto da União (programas com benefícios e recursos do Programa Arpa) sobre os estados não foi o que predominou nesta região — ou ao menos com esta unidade de análise. Observou-se que houve atuação do governo federal de maneira direta na região, com criação de diversas UCs próprias. Nota-se também que a maior parte da atuação dos estados quanto à demarcação de áreas protegidas foi autônoma, ou seja, houve a criação de UCs sem vínculo com os programas do governo federal.

Assim, entre outras explicações, a criação de UCs estaduais também é motivada por interesses que estão envolvidos na avaliação do governador, tais como atender a pleitos de movimentos/grupos sociais, dirimir conflitos envolvidos naquele território ou, ainda, tomar decisão alinhada à visão programática-ideológica do partido do governante, que pode estar em outra direção que não a do governo federal. Esses elementos explicativos necessitam de investigações próprias e podem gerar novas pesquisas.

#### **4 CONCLUSÃO**

Esta pesquisa buscou responder à pergunta: como ocorre a coordenação de políticas públicas ambientais pelo governo federal sobre os entes subnacionais na criação de UCs estaduais criadas nos estados da Amazônia de 1990 até 2024?

As UCs são instrumentos importantes para a preservação da biodiversidade, o incentivo ao desenvolvimento sustentável, a manutenção de comunidades tradicionais, o combate à crise climática e ao desmatamento. Todavia, são objetos de disputa dos interesses que rondam seu uso, pois, de um lado, há aqueles relacionados à defesa socioambiental, e de outro, há aqueles envolvidos na exploração dos recursos naturais, como pecuária, extração mineral, grandes empreendimentos e outras formas de destinação do solo.

Existe um eixo de disputa pela destinação de recursos envolvidos na área, observando-se que a decisão sobre a criação da UC não é meramente técnica, pois o processo decisório recebe influência de diversos níveis de interesses em disputa e de diversos grupos que vivem no território. Além desse eixo de disputa sobre os recursos, outra dimensão atravessa a decisão do governante na criação de UCs: a coordenação de políticas públicas pelo governo federal.

O recorte da literatura sobre federalismo e políticas públicas sociais apontou que existe a tendência geral da coordenação de políticas públicas pelo governo federal, em decorrência da distribuição descentralizada de competências pelo desenho constitucional da CF/1988, somada ao desnivelamento das capacidades estatais dos entes subnacionais, em eixo vertical e horizontal. Entretanto, nota-se uma lacuna no campo que analise especificamente as políticas públicas ambientais, que se diferem das sociais, haja vista a complexidade de atores, as sobreposições de atribuições constitucionais e estruturantes, as especificidades dos conflitos em jogo e a natureza dos recursos. De toda forma, conscientes dessa limitação, tomamos como ferramenta analítica-teórica o conceito de “indução/coordenação de comportamento entre entes” por meio de programas sociais para observar a política ambiental.

A coordenação de comportamentos do governo federal sobre os entes subnacionais ocorre por meio da utilização de programas em que há um sistema de incentivos e induções de políticas, como a transferência condicionada de recursos pelo governo federal, tendo como contrapartida certos ajustes institucionais e destinação de políticas pelo ente subnacional. O Programa Arpa — elaborado visando a criação e a expansão de UCs estaduais e que assegura recursos financeiros para a gestão e a manutenção das UCs, além do repasse de bens — foi construído dentro dessa dinâmica, contudo, os dados analisados demonstraram que esse programa não foi o maior indutor de políticas ambientais na Amazônia. Apesar do Programa Arpa ser um elemento de coordenação de políticas locais, como incentivador da criação de UCs, observou-se que menos de um terço das UCs criadas (43 das 153 existentes) possuem relação com a iniciativa, o que parece contrastar com a hipótese. Assim, verificou-se que há outros motivadores e interesses dos governadores dos estados para criação e demarcação de áreas.

Entre os desafios e entraves da política local à coordenação federativa encontrados há: a) os conflitos e as sobreposições de competência, que se encontram em processo de harmonização devido às leis recentes; b) os interesses de grupos econômicos, como aqueles relacionados à exploração de recursos naturais, que podem se sobrepor aos planejamentos federais para a região e capturam a direção da política local; c) os interesses eleitorais do governador, que pode utilizar a demarcação de uma área para favorecimento da população local em troca de capital eleitoral; d) um desalinhamento “intencional” do governo local, decorrente de oposição política direta com o governo federal acerca da pauta ambiental. Em vista disso, todos esses elementos podem ser indicativos da não adesão ao programa.

Por fim, a pesquisa realizada, que tomou como elemento empírico UCs estaduais, teve como discussão de fundo a política ambiental subnacional como um todo. Os resultados apresentaram contribuições no sentido de contrapor a hipótese com dados e demonstrar as limitações na literatura, o que indica a necessidade de novas construções teóricas no campo das políticas públicas ambientais e a sua relação com o federalismo.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2025.
- AFONSO, Cintia Maria. **Sustentabilidade: caminho ou utopia?** São Paulo: Annablume, 2006.
- ALMEIDA, Fabiana Pureza de. **Histórico de criação das categorias de unidades de conservação no Brasil**. 2014. 247 f. Dissertação (Mestrado em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável) – Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, Instituto de Pesquisas Ecológicas, Nazaré Paulista, 2014. Disponível em: <https://www.escas.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Historico-de-Criacao-das-Categorias-de-Unidades-de-Conservacao-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV: Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/edicoes/?vn=45-3>. Acesso em: 11 jun. 2025.
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2025.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 11 jun. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 8.505, de 20 de agosto de 2015**. Dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8505.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8505.htm). Acesso em: 11 jun. 2025.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protetidas/plataforma-cnuc-1>. Acesso em: 11 jun. 2025.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protetidas/sistema-nacional-de-unidades-de-conservacao-da-natureza-snuc>. Acesso em: 11 jun. 2025.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Desmatamento na Amazônia tem queda histórica de 66% em julho**. Brasília, DF, 8 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2023/08/desmatamento-na-amazonia-tem-queda-historica-de-66-em-julho>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CABRAL, Eugenia Rosa. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências**. 2007. 413 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/VCSA-874SBR>. Acesso em: 11 jun. 2025.

CASTRIOTA, Rodrigo. Preservar para extrair, grilar e espoliar: ambientalismo operacional e as unidades de conservação de Carajás. **Revista Geografias**, Belo Horizonte, v. 18, n. 2, p. 21-43, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/40635>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: avanços da Lei Complementar nº 140/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 203, p. 39-51, 2014. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril\\_v51\\_n203](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203). Acesso em: 11 jun. 2025.

FEARNSIDE, Philip. Conservation policy in Brazilian Amazonia: understanding the dilemmas. **World Development**, Amsterdam, v. 31, n. 5, p. 757-779, 2003. Disponível em: <https://mamiraua.org/documentos/609e75f9dff11e7c3d495a1aea418b6.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FEARNSIDE, Philip. **Destruição e conservação da floresta amazônica**. Manaus: Editora do INPA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.inpa.gov.br/handle/1/38899>. Acesso em: 11 jun. 2025.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/5817>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/BRzZtt5b3MPJkZZpxqC54br/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MARTINS, Pedro Sérgio Vieira (org.). **Desmatamento em unidades de conservação da Amazônia Legal: uma análise da governança ambiental e climática a partir do PPCDAM**. Belém: Terra de Direitos, 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Desmatamento-em-unidades-de-conservacao-da-Amazonia-Legal.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 13-43. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9264>. Acesso em: 11 jun. 2025.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LKBmWppgNLLyCdHphwrMb5d/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, 2003.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/GpcvhF9ZZM3mBTnrjsD94gN/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

VILLARROEL, Larissa Carolina Loureiro. **A evolução da Política de Criação de Unidades de Conservação no estado do Amazonas no período de 1995 a 2010**. 2012. 161 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10731>. Acesso em: 11 jun. 2025.