

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANTONIO JOSÉ FARIA DA COSTA

**MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO. DIFICULDADES E DESAFIOS NUM ARRANJO DE
GOVERNANÇA HÍBRIDA: O CASO DO MOSAICO BOCAINA**

SÃO PAULO

2015

ANTONIO JOSÉ FARIA DA COSTA

**MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO. DIFICULDADES E DESAFIOS NUM ARRANJO DE
GOVERNANÇA HÍBRIDA: O CASO DO MOSAICO BOCAINA**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira

SÃO PAULO

2015

Costa, Antonio José Faria da.

Mosaicos de áreas protegidas e unidades de conservação. Dificuldades e desafios num arranjo de governança híbrida: o caso do Mosaico Bocaina / Antonio José Faria da Costa. - 2015.
237 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira.

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Gestão ambiental. 2. Meio ambiente. 3. Áreas protegidas. 4. Governança. 5. Áreas de conservação de recursos naturais I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 504.06

ANTONIO JOSÉ FARIA DA COSTA

**MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO. DIFICULDADES E DESAFIOS NUM ARRANJO DE
GOVERNANÇA HÍBRIDA: O CASO DO MOSAICO BOCAINA**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de Apresentação: 27/02/2015

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
(Orientador) FGV-EAESP

Prof. Dr. Antonio Sérgio Araújo Fernandes
Escola de Administração – UFBA

Prof. Dr. Robson Zucolotto
UFV

Prof. Dr. André Pereira de Carvalho
FGV-EAESP

Prof. Dr. Mario Aquino Alves
FGV-EAESP

Para a Tina

e

para o Claudio Quoos Conte, in memoriam

AGRADECIMENTOS

Como já foi repetido incansavelmente, muitas pessoas estão envolvidas na realização de um trabalho acadêmico, direta ou indiretamente. Este é o momento de agradecê-las. Mesmo sabendo que não será possível nomear a todos, faço uma aposta na sua compreensão.

Agradeço em primeiro lugar ao meu orientador, Prof. Marco Antonio Teixeira, pelo privilégio da sua interlocução e pela precisão com que apontou caminhos e sugeriu atalhos. Agradeço a ele também por ter facilitado todos os fluxos burocráticos internos e externos.

Esta versão final beneficiou-se amplamente dos comentários e sugestões dos professores que participaram da arguição. Reitero desde já meus agradecimentos a todos os participantes.

Ao pessoal do Mosaico Bocaina: gestores de UCs e lideranças comunitárias, caiçaras, guaranis e quilombolas, ongueiros, pesquisadores e servidores públicos com quem travei contato ao longo desses anos. Em nome de Lucila P. Vianna, Sergio Salvati, Juliana Bussolotti, Vaguinho e Felipe Spina agradeço a todos os participantes que dedicam seu tempo precioso e investem tanta energia na crença de que a gestão integrada e participativa é possível, e por acreditar que a existência de controvérsias faz parte do processo.

Em nome do Prof. Peter Spink agradeço aos demais professores do curso de mestrado e doutorado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV que muito contribuíram para a minha formação. O Prof. Spink é sem dúvida uma referência para toda uma geração de pesquisadores brasileiros em administração pública e psicologia social, e é uma pessoa muito especial e generosa, tendo me ajudado de diferentes maneiras ao longo da minha trajetória acadêmica, inclusive com dicas precisas no exame de qualificação desta tese.

À Profa. Regina Pacheco, pela oportunidade de participar como monitor no seu curso para a turma de graduação em Administração Pública da EAESP/FGV, e por ser uma pessoa tão amorosa e sensível. À Profa. Isabela Curado, companheira de pesquisas nesse Brasilão de Deus, uma paciente ouvinte e extremamente competente profissional, amiga fiel acima de todas as coisas, agradeço pelas oportunidades de trabalho e correções precisas no exame de qualificação. Estendo meus agradecimentos ao Alexandre Cordeiro, grande gestor, pensador e batalhador pela proteção das nossas áreas protegidas sem descuidar da justiça social. Ao Prof. Pedro Jacobi, do Procam-USP, pelos apoios diversos, e pela participação e sugestões no exame de qualificação.

Aos professores Robert Wilson e Chandler Stolp, da Universidade do Texas em Austin, por terem agilizado os contatos e solucionado pendências que possibilitaram e tornaram o meu estágio doutoral

naquela universidade uma experiência única. Ao Prof. Peter Ward, pela oportunidade de seguir como ouvinte o seu curso *Advanced Empirical Methods for Policy Analysis*. À Profa. Anne Duncan, por me aceitar como aluno especial no seu curso de *Academic Writing for International Students*. Finalmente, ao Prof. David Eaton, meu orientador em solo norte-americano, que me recebeu calorosamente e esteve sempre disponível para discutir o encaminhamento e desdobramentos da pesquisa por lá. Agradeço também à sua secretária Jayashree Vijalapuram, pela simpatia e gentileza. Aos amigos *Austinites at heart*, Ross Van Horn, Marc Underwood e Omar VillaReal, por transformarem a minha estadia em algo mais caloroso e agradável que o escaldante verão do Texas. Ao Brad, *in memoriam*. Thank y'all!

Aos meus colegas Fulbrighters dos cinco continentes, com quem convivi durante um mês intenso de Programa Pré-Acadêmico na Filadélfia. As conversas com a Myitzu, de Mianmar, com a Rose, de Botswana, com a Manu, das Ilhas Fiji, e com o Kuni, do Japão, sempre ajudaram a apaziguar minha alma ansiosa. Muitas risadas nos almoços e hang-outs com os colegas do Curdistão, Afeganistão e Usbequistão, Asos, Azis e Komil. Saudades. Em nome da coordenadora Mara Blake-Ward, agradeço aos demais professores da Universidade Drexel.

Aos servidores das diversas secretarias e da biblioteca da EAESP-FGV, sempre dispostos a solucionar os problemas que se avizinham. Em nome da Nívea, Joelma, Rosa e Martinha estendo o meu agradecimento a todos os demais que contribuíram.

Aos colegas da minha turma e de outras, Natalia, Catarina, Lara, Cecília, Pati, Paola, Eliane, Kate, Melina, Anny, Tamara... garotas lindas e superpoderosas; Lucio, Rafael, Fernando, Beni, Otávio, Marcão... alunos-e-alunas-pesquisadores-professores-e-professoras dedicados e talentosos. A Fernandinha Silva merece uma menção especial. Colega de viagens, aventuras e pesquisas através da Amazônia, Cerrado e Mata Atlântica; de horas e horas de bate-papos via Skype, dividindo nossas incertezas e achados. Muito obrigado!

Aos amigos e amigas do peito, brothers e sisters, parceiros e incentivadores, Marco Antonio Gomes, André Rapozo, Orlando Peverari, Serginho Taino, Luiz Motta, Marcelinho Minici, Luzia Barros, Claudia Alcântara, Antonio Junior e Mario Sérgio. Aos professores e superqueridos amigos Emerson Inácio e Mario Lugarinho, pelos almoços e jantares, paciência, apoio e incentivo.

A minha mãe Marília, minha irmã Vania, ao meu tio xará e minhas tias do clã Nogueira, Lija, Pio, Geni e Paula, por sempre torcerem por mim. Aos meus primos e primas, sobrinho e sobrinha: New Power Generation!

Ao GVPesquisa pela bolsa-mensalidade. À Capes e à Comissão Fulbright pela bolsa-custeio do doutorado sanduíche, apoios e demais oportunidades durante a vigência do estágio doutoral.

A explicação científica não consiste na passagem da complexidade à simplicidade, mas na substituição de uma complexidade mais inteligível a uma outra que o era menos.

Claude Lévi-Strauss

There is much art and much intuitive processing to the search for meaning.

Robert Stake

All that glitter, ain't gold

Prince

RESUMO

O objetivo principal desta tese é compreender o funcionamento de um mosaico de áreas protegidas e unidades de conservação – o Mosaico Bocaina. Entende-se hoje que a política de conservação de biodiversidade depende da criação e adequada gestão de áreas protegidas. No entanto, a apropriação estatal de porções do território se deu por meio de decretos de criação de unidades de conservação num período em que não era obrigatória a consulta à população que habita essas localidades, o que acabou gerando inúmeros inconvenientes para ambos os lados e um verdadeiro imbróglho jurídico quando se trata do reconhecimento dos direitos difusos. O Mosaico Bocaina foi criado por uma portaria do Ministério do Meio Ambiente no final de 2006. Desde 2007 vem tentando se firmar como um instrumento de planejamento e gestão integrada e participativa de um conjunto unidades de conservação. Tenta-se também mitigar e buscar possíveis soluções para conflitos fundiários históricos criados pela sobreposição de territórios oficiais e tradicionais. Por meio da análise sistemática dos documentos produzidos no âmbito do seu Conselho Consultivo, e do acompanhamento das discussões de temas caros aos atores interagindo nesse fórum de governança híbrida, procuramos entender por que certos temas avançam e entram na agenda, sendo encaminhados para as instâncias decisórias competentes, e outros nem sequer conseguem ser processados, sendo bloqueados assim que entram na pauta. Identificamos que tal processo é resultado da dinâmica de configuração de forças de duas coalizões de defesa que disputam, mais que compartilham, espaços no território, e sempre polarizaram as discussões. De um lado, a coalizão pró-biodiversidade, que agrega gestores de unidades de conservação (tanto de proteção integral quanto de uso sustentado) e outros atores cujo foco nem sempre é uma agenda claramente conservacionista, mas excludente. De outro, a coalizão pró-sociodiversidade, que luta pela adoção de uma agenda socioambientalista e alternativa, com a inclusão e garantia do protagonismo das comunidades tradicionais nos projetos de desenvolvimento local sustentável. Acreditamos que essa polarização e dificuldade de construção de consensos baseados em princípios de colaboração e cooperação é resultado da própria complexidade da gestão da governança em fóruns híbridos como esse, complexidade esta derivada da coexistência de valores, preferências e interesses muitas vezes divergentes. Mas também conseguimos identificar outros fatores específicos, resultados de características locais e/ou escolhas realizadas pelo coletivo de atores ao longo da trajetória. A enorme assimetria de informação e poder entre os atores participantes, por exemplo, dificulta o desenvolvimento de confiança e mecanismos de reciprocidade. A adoção de uma coordenação colegiada, por outro lado, acabou comprometendo o surgimento de uma liderança ou instância neutra que funcionasse como mediadora dos processos de negociação entre as partes. O profundo desconhecimento das possibilidades – mas, sobretudo, também dos limites – dos mosaicos de áreas protegidas e unidades de conservação como instrumento de gestão territorial dentro do amplo Sistema Nacional de Unidades de Conservação gera expectativas de solução de conflitos que dependem de decisões que são tomadas alhures, o que acaba frustrando e desmobilizando os participantes de ambos os lados. A imagem de aparente apatia dos órgãos ambientais federais e estaduais, por sua vez, derivada da morosidade dos processos públicos, tende a infundir ainda mais incerteza no relacionamento entre os atores.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to understand the functioning of a mosaic of protected areas – the Mosaic of Bocaina. It is said that today biodiversity conservation policies depend on the creation and proper management of protected areas. However, when the government created those protected areas in particular it was done by the time it was not legally required to consult the inhabitants of those places, which has led to numerous drawbacks for both sides and a real legal imbroglio when it comes to recognition of diffuse rights. The Mosaic of Bocaina was created by a decree of the Ministry of the Environment in late 2006. Since 2007 it has been trying to establish itself as a planning tool for integrated and participatory management of a set of protected areas. It also tries to mitigate and seeks possible solutions to historical land conflicts created by overlapping official and traditional territories. Through systematic analysis of documents produced as part of its Advisory Committee, and the monitoring of debates of special themes by those actors interacting in that hybrid governance forum, we have tried to understand why certain themes advance and enter the agenda, being referred for competent decision-makers, and others can not even be processed, being blocked as soon as they appear. We have found that this process is a result of the configuration of dynamic forces of two advocacy coalitions vying, more than sharing, spaces in the area and always through polarized discussions. On the one hand, the pro-biodiversity coalition, which brings together managers of protected areas (both integral protection and sustainable use) and other actors whose focus is not always a conservationist agenda, but rather excluding one. On the other, pro-sociodiversity coalition, which fights for the adoption of a socioenvironmentalist and alternative agenda, which encompass the inclusion and ensuring the role of traditional communities in sustainable local development projects. We believe that this bias and difficulty in building consensus based on principles of collaboration and cooperation is a result of the complexity of governance management in hybrid forums like the Mosaic of Bocaina, where complexity is derived from the coexistence of values, preferences and interests often divergent. But we can also identify other specific factors, resulting of local characteristics and/or choices made by the collective of actors throughout the path. The huge asymmetry of information and power between the actors involved, for example, hinders the development of trust and reciprocity mechanisms. The adoption of a collegiate coordination, on the other hand, which eventually affects the emergence of a leadership or neutral body to serve as a mediator of the negotiations between the parties. The profound misunderstanding of possibilities – but, above all, also the limits – of mosaics of protected areas as territorial management tool within the broad Brazilian National System of Protected Areas generates conflict resolution expectations that depend on decisions made elsewhere, which ultimately frustrate and demobilize participants on both sides. The image of apparent apathy of federal and state environmental agencies, in turn, derived from the length of public processes, is bound to infund even more uncertainty in the relationship between the actors.

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

Quadro 1. Pequeno histórico dos órgãos públicos ligados à gestão dos recursos naturais brasileiros	45
Quadro 2. Diferentes concepções da natureza e objetivos das ações governamentais.....	53
Figura 1. Diagrama com os instrumentos de gestão territorial.....	56
Figura 2. Linha do tempo	61
Figura 3. Duas abordagens para explicar a mudança estratégica	67
Figura 4. Evolução nos órgãos ambientais nas décadas recentes	72
Gráfico 1. Participação das UCs nas reuniões do CCMB (2009-2010)	74
Gráfico 2. Participação das instituições nas reuniões do CCMB em % (2011)	75
Gráfico 3. Participação da sociedade civil nas reuniões (2009-2010).....	76
Quadros 3a e 3b. Percepção dos problemas, motivos para participar e potenciais parceiros..	80
Gráfico 4. O crescimento global das áreas protegidas.....	105
Quadro 4. Comparação entre duas concepções de áreas protegidas	107
Quadro 5. Os princípios da boa governança.....	108
Quadro 6. Tipos de governança de áreas protegidas segundo a UICN	110
Quadro 7. Modelos de governança segundo o SNUC	111
Quadro 8. Tipos de unidade de conservação segundo o SNUC	117
Gráfico 5. Barras comparativas de efetividade de gestão de UCs federais	122
Quadro 9. Mosaicos implantados e em fase de implantação no Brasil	127
Quadro 10. Principais ações legais para a conservação do patrimônio natural, histórico e cultural da região da Serra da Bocaina	133
Quadro 11. Atual composição do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina (2014).....	142
Quadro 12a e 12b. Primeira composição do Mosaico Bocaina e primeira configuração do Conselho Consultivo.....	144
Quadro 13. Segunda configuração do Conselho Consultivo.....	146
Quadro 14. Câmaras Técnicas do Mosaico Bocaina	178
Quadro 15. Distribuição dos temas discutidos nas reuniões do CCMB	188
Figura 5. Fluxo dos temas discutidos no Mosaico Bocaina	204

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANF – Agência Nacional de Florestas norte-americana

ANP – Agência Nacional de Parques norte-americana

APA – Área de Proteção Ambiental

APP – Área de Proteção Permanente

ARI - Área de Reconhecimento Internacional

ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico

BIG/FAO – Projeto de Gestão Integrada do Ecossistema da Baía da Ilha Grande

CC – Conselho Consultivo

CCMB – Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina

CEADS – Centro de Estudos Ambientais e Desenvolvimento Sustentável da UFRJ

CEPF – Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos

CT – Câmara Técnica/Temática

ESEC – Estação Ecológica

FEEMA/RJ – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Rio de Janeiro

FF/SP – Fundação Florestal de São Paulo

FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente

Funai - Fundação Nacional do Índio

Funbio – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

Funasa – Fundação Nacional de Saúde

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

GEF - Global Environment Facility

GT – Grupo de Trabalho

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IEF/RJ – Instituto Estadual de Florestas do Rio de Janeiro

IF/SP – Instituto Florestal de São Paulo

INEA/RJ – Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro

ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo

MB – Mosaico Bocaina

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPF – Ministério Público Federal

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAREST – Parque Estadual

PARNA – Parque Nacional

PESM – Parque Estadual da Serra do Mar

PNSB – Parque Nacional da Serra da Bocaina

PPP – Parceria Público-Privada

RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

REBIO – Reserva Biológica

REJ – Reserva Ecológica da Juatinga

RESEC – Reserva Ecológica

RESEX – Reserva Extrativista

RL – Reserva Legal

SEA/RJ – Secretaria Estadual do Ambiente do RJ

SEMA/SP – Secretaria Estadual do Meio Ambiente de SP

SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SERLA/RJ - Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas do Rio de Janeiro

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TBC – Turismo de Base Comunitária

TC – Termo de Compromisso

TI – Terra Indígena

UC – Unidade de Conservação

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

LISTA DE ATORES-CONVERSADORES

Cristino Machado – Funai/RJ

Danilo Santos da Silva – Gestor do Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Picinguaba

Dona Tina – Proprietária do Camping do Quilombo do Campinho

Eduardo Godoy – Ex-gestor da APA Cairuçu. Ex-membro da Coordenação Colegiada, Atualmente atuando na ESEC Tamoios

Felipe Spina – Atual secretário executivo do Mosaico Bocaina (2014)

Francisco Xavier Sobrinho (Ticote) – Liderança caiçara, pescador, morador do Pouso da Cajaíba, presidente da Associação dos Moradores da Praia do Pouso. Instituto de Permacultura Caiçara

Heloísa Dias – Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

Izabel Machado – APA Silveiras, Fundação Florestal/SP

João Paulo Villani – Gestor do Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Santa Virgínia

José Roberto Suarez – ESEC Bananal, Fundação Florestal/SP

Juliana Bussolatti – Membro da Coordenação Colegiada, Segmento Sociedade Civil. Associação Cunhambebe da Ilha Anchieta (ACIA)

Lucila Pinsard Vianna – Gestora da APA Marinha do Litoral Norte

Mario Mantovani – SOS Mata Atlântica

Roberto Mourão – ONG EcoBrasil

Robson Possidônio – Liderança caiçara, Associação de Pescadores e Barqueiros de Trindade (ABAT)

Rodrigo Rocha – Gestor da Reserva Ecológica da Juatinga, INEA/RJ

Sandro Muniz – Gestor do Parque Estadual da Ilha Grande

Sergio Salvatti – Ex-secretário executivo do Mosaico Bocaina

Seu Domingos Lucio – Morador do Quilombo do Cambury

Tiago Rocha – Projeto BIG/FAO

Vagner do Nascimento (Vaguinho) – Liderança quilombola. Quilombo do Campinho, AMOQC, Paraty

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
O tema da pesquisa e os caminhos adotados	20
1 – COMPLEXIDADES E INCERTEZAS	26
1.1 A evolução do gerenciamento dos recursos florestais nos EUA	33
1.2 A conservação da natureza em solo brasileiro	43
2 – NOTAS DA TRAJETÓRIA: PERCURSOS E PERCALÇOS	62
2.1 A complexidade da gestão por mosaicos	70
3 – DA TEORIA DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA AMBIENTAL EM ÁREAS PROTEGIDAS, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E MOSAICOS	82
3.1 O mosaico da governança	85
3.2 Governança ambiental	98
3.3 Governança de áreas protegidas	104
3.4 A experiência canadense de avaliação de diferentes modelos de governança de áreas protegidas	113
3.5 As unidades de conservação brasileiras e os mosaicos: princípios de sua governança .	117
4 – O MOSAICO BOCAINA: A DIFÍCIL GOVERNANÇA AO LONGO DOS PRIMEIROS OITO ANOS	129
4.1 O território do Mosaico Bocaina	129
4.2 O passado da região do Mosaico Bocaina	131
4.3 Antecedentes do Mosaico Bocaina	135
4.4 Composição do Mosaico Bocaina e seu Conselho Consultivo	141

4.5 O que nos dizem as atas/memórias das reuniões do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina (2007-2014)	143
4.4 Análise dos dados e discussão: uma proposta de periodização	186
CONCLUSÕES	205
Sugestão para futuros estudos	212
REFERÊNCIAS	215
ANEXO 1 - MAPAS ATUALIZADOS DO MOSAICO BOCAINA	236

INTRODUÇÃO

Sabe-se hoje o que significou o processo de colonização do Novo Mundo. A devastação foi o mote. Várias espécies naturais extintas. Nações indígenas exterminadas. O genocídio foi praticado tanto ao norte quanto ao sul (Brown, s/d; Bridges, 2008). As Américas eram vistas por seus colonizadores como fonte inesgotável de riquezas disponíveis para seu desfrute. Tartarugas dizimadas aos milhares com extrema crueldade na Ilha de Marajó. Algumas espécies de baleias que frequentavam a costa brasileira sucumbiram logo nos primeiros séculos da colonização devido à ganância para a obtenção do seu óleo. O mesmo se deu com focas, elefantes marinhos e pinguins da Patagônia, que eram acuados em reentrâncias da costa e mortos a pauladas para serem processados com o mesmo objetivo. Estima-se que apenas entre os anos de 1864 e 1866, 63 mil galões de óleo de pinguim foram enviados das Ilhas Malvinas para a iluminação de Londres, um volume que significou a matança de mais de meio milhão de pinguins austrais. A quase total destruição da Mata Atlântica foi narrada por Warren Dean (1995). A Lei de Proteção à Fauna é de 1967. Apesar disso, em 1969 “o Brasil exportou “1.670 toneladas de couros e peles de animais silvestres (...) [que] corresponderam a setenta mil peças de peles de onça e gatos-do-mato, no mínimo.” (Urban, 1998, p. 106-107)

Recentemente a tragédia dos recursos de uso comum bateu à porta do Sudeste brasileiro, a região mais populosa do país. Sob a forma de seca o fato assustou muitos moradores de cidades como Itu, no estado de São Paulo, que tem convivido há meses com a calamidade da escassez de água. São Paulo, a maior cidade da América do Sul, vive à beira do colapso no abastecimento urbano, com a grande parte de seus mananciais em estado crítico. E apesar de especialistas alertarem para a necessidade de realização duma restauração florestal em larga escala no Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Serra do Mar, campanhas educativas e planos de racionamento seletivo do precioso bem, o governador eleito insiste que não há motivo para preocupação, que a situação é causada pela falta de chuvas, que logo teremos tudo regularizado. E acena com novas obras para ampliar a capacidade de armazenamento de água, com novas transposições, com a redução da vazão do rio Paraíba do Sul, deixando de cabelo em pé os municípios à vazante e mesmo o governo do estado do Rio de Janeiro, cuja capital também é dependente da água que flui do planalto paulista. Definitivamente, “mais concreto, canos, bombas e barragens” (Olmos, 2015) não vão resolver o problema.

Apesar de haver ainda quem tente contestar as causalidades por trás do fenômeno do aquecimento global e das mudanças climáticas em geral, cada vez surgem mais evidências de

que os alertas emitidos pelos cientistas há décadas deveriam ter sido levados mais a sério. Com relação à Amazônia, a tese da floresta como *bomba hídrica* – cujas árvores se alimentam (ou melhor bebem) de nuvens, transpiram água e semeiam os chamados *rios voadores* – veio desbancar o mito de pulmão do mundo. Como afirmou Fabio Olmos (2015): “Retire as árvores e os rios voadores não decolam. Ou desaguam no lugar errado”.

Aquele bioma revelou-se na atualidade uma potente força de regulação do regime hidrológico ao sul da América do Sul e afirma-se hoje que existe uma relação direta entre o desmatamento que não cessa e a seca na região mais rica do país. Hoje se reconhece também que as áreas protegidas prestam inúmeros serviços ambientais à sociedade. A oferta de água de qualidade é um deles. Aliás, outra explicação para o agravamento da escassez nos reservatórios paulistas é a baixa qualidade de conservação da mata ciliar dos rios e córregos que abastecem todo o sistema.

Há muitos outros serviços ambientais que a natureza nos presta sem cobrar nada por isso. Na verdade, ela cobra apenas o direito de existir em sua plenitude, em sua diversidade complexa e inaceitável por aqueles que só veem recursos de crescimento e desenvolvimento econômico e possibilidade de auferir lucros ao olhar para uma paisagem natural. Porém, como essa gente insiste em afirmar, os chamados *ecochatos* só enxergam calamidades no mar de oportunidades que são oferecidas de bandeja pelos deuses.

Quando retornaram do exílio, no início da década de 1980, trazendo na bagagem as bandeiras europeias da ecologia política após terem tido contato “com os movimentos verdes, pacifistas, antinucleares e alternativos do final dos anos 70” – como afirma Alfredo Sirkis (1992, p. 219) –, os primeiros ambientalistas brasileiros encontraram um solo fértil para a prática política sem precisar recorrer aos velhos ideais da esquerda revolucionária das décadas passadas. Sirkis nos conta que dois caminhos se abriam para aquela geração: o *lobby* e a organização popular. Alguns, como José Lutzemberger, optaram pela primeira via, tratando de influenciar quem tinha o poder. Os demais se engajaram na mobilização, abraçando a via institucional da democracia representativa, do acesso aos cargos políticos via partidos, estando inclusive envolvidos na fundação do Partido Verde brasileiro inspirado nos verdes alemães.

Na Política Nacional do Meio Ambiente, como em outras áreas da ação pública, há uma abertura a partir da Constituição de 1988 para um outro tipo de prática, uma crescente participação de novos atores nos subsistemas de políticas públicas, tais como na área do gerenciamento dos recursos hídricos, dos resíduos sólidos e mesmo na conservação da

biodiversidade. Nas décadas seguintes, a inovação institucional dos conselhos e conferências inauguraria uma nova via de ação pública, com a inclusão das lideranças populares e ONGs em diversas modalidades de participação. No caso brasileiro, a participação foi inicialmente valorizada como mecanismo de controle social, de incremento da *accountability*, de garantia dos direitos constitucionais. Experiências similares também estavam em curso nos países do norte, baseadas na crença dos benefícios gerados pela participação, isto é, de que quanto maior a participação da sociedade civil maior o ganho em termos de qualidade e efetividade das políticas (Reed, 2008).

Por aqui acreditou-se que passado o momento da “emancipação” era finalmente chegado o momento da “deliberação”. No entanto, como afirma a cientista política Ana Claudia Teixeira, o foco deslocou-se para outros modelos institucionais de democracia participativa que saíram vitoriosos, tal como o modelo consultivo da “participação como escuta”, apesar de toda a experimentação durante o governo Lula (Teixeira, 2013, p. 125 e segs.). A autora destaca que o meio ambiente é paradigmático porque “nunca foi uma área forte de participação”, sempre dominado por questões técnicas, geridas por acadêmicos e especialistas, e comenta a dificuldade de emplacar e promover o debate sobre o desenvolvimento sustentável na opinião pública. Assim, ocorreram várias conferências e audiências públicas, mas as diferentes coalizões ambientalistas nunca se fortalecem no embate entre ministérios quando se tratava de questões concretas.

Como veremos adiante, as unidades de conservação criadas sofrem em geral com o descaso dos governos, tendo ganhado o apelido de “reservas de papel”. No caso dos mosaicos de áreas protegidas, uma figura institucional que surge oficialmente pela primeira vez em 2000 quando da promulgação da lei do SNUC, as primeiras iniciativas de implementação surgiram em 2005, com o edital do MMA/Funbio (Delelis et al., 2010). Mas outras experiências alternativas, financiadas por ONGs internacionais, já estavam em curso. No final de 2006 são reconhecidos três mosaicos no Corredor Central da Mata Atlântica. O Mosaico Bocaina, objeto de estudo desta tese, é um deles.

As duas primeiras dissertações de mestrado que trataram dos mosaicos de áreas protegidas, de onde retiramos as citações abaixo, trazem duas maneiras de falar desse novo instrumento de gestão. Apesar de um pouco longas, são sintomáticas de duas visões que até hoje se perpetuam e competem por se afirmar nesse subcampo da gestão ambiental. Vejamos o que dizem:

“Mosaico: embutido de pequenas pedras, ou de outras peças de cores e tamanhos diferentes, que pela sua disposição aparentam um desenho”. Esta é uma definição de dicionário que explica o real e literário sentido da palavra mosaico. Esta palavra é usada quando se quer expressar algo formado por partes menores interdependentes, que possuem suas funções e características quando estão isoladas, porém juntas, e somente unidas desta maneira conseguem expressar a imagem desejada, atingir o maior objetivo de sua função naquele espaço a que pertencem. Unidas, as peças se fortalecem, têm sentido maior (Tambellini, 2007).

Como as áreas naturais estão cada vez mais reduzidas e isoladas devido à ação humana, os esforços de conservação da biodiversidade devem concentrar-se na ampliação da conectividade entre áreas remanescentes e no manejo da paisagem (...). Diante da dificuldade de criar as chamadas megarreservas [representativas de todos os biomas brasileiros], o modelo de gestão por mosaicos, proposto no SNUC, parece ser uma alternativa viável de garantir a manutenção da biodiversidade. A alternativa de fomentar a concepção de corredores ecológicos pode garantir alguma continuidade da vegetação (Maciel, 2007, p. 80).

A primeira delas enfatiza o lado poético e literário da noção de mosaico, destacando a interdependência entre as partes componentes, o sentido e objetivo “maior” alcançado pela união dos fragmentos. Trata-se de uma visão otimista, que aposta na possibilidade da construção coletiva, a “imagem desejada” que se quer expressar. A segunda é precisa e técnica. Inicia-se com a constatação de que a situação é grave e que é necessário fazer algo para evitar um colapso. A tarefa é difícil, mas parece viável e talvez garanta a sobrevivência do bioma, a perpetuação de espécies ameaçadas e a continuidade da vegetação. Na primeira acepção, mosaico é metáfora de colaboração; integração e participação conotam cooperação. Na segunda passagem, integração denota conectividade; participação significa manejo da paisagem e interação estratégica.

Ambas as citações refletem os dois lados da moeda. É tanto papel do Mosaico Bocaina funcionar como instrumento de aprimoramento da gestão de unidades de conservação, promovendo o intercâmbio de experiências e integração entre gestores, e deles com a sociedade civil, quanto fórum privilegiado para a explicitação dos conflitos entre populações tradicionais e a institucionalidade oficial e missão que esses mesmos gestores são chamados a desempenhar e representar.

Curiosamente, os dois adjetivos associados ao substantivo “gestão” revelam dois ideais, dos aspectos do assunto que já adiantam alguns temas que lhe são subsidiários. Integrar deve se tornar uma preocupação daqueles que estão a cargo da conservação. Integrar ações entre gestores, alinhar, traçar estratégias comuns, promover sinergias, fiscalização solidária e cooperativa, união de esforços, ganhos de escala. Acredita-se também, por outro lado, que se

possa integrar gestores e os moradores das áreas protegidas na tarefa da conservação, mas essa já é uma outra estória. Além disso, é necessário que a gestão seja “participativa”, aberta a contribuições de diferentes fontes. Isso porque se reconhece desde o início que os objetivos podem não ser coincidentes. Portanto, é necessário conhecer os diferentes pontos de vista existentes sobre o assunto da conservação. Conservar o quê? Pra quê? Pra quem?

Essa discussão semântica pode parecer enfadonha, mas não acredito que seja totalmente desprovida de interesse quando se trata de reconhecer que a tarefa da conservação é ambivalente e ambígua, e que tratar de promover a gestão integrada e participativa de várias UCs e áreas protegidas localizadas num mesmo território pode não ser tão simples ou fácil como aparece e aparenta o texto da lei. Histórias de sabotagem e resistência são fartamente conhecidas mundo afora (Holmes, 2007), e a metáfora do mosaico implica na crença talvez vã de que as peças componentes participam de uma mesma dimensão, e de que haja um pegamento capaz de colar os fragmentos entre si, o que definitivamente não corresponde à realidade.

O tema da pesquisa e os caminhos adotados

O embate entre atores favoráveis à abordagem tecnocrática de questões públicas e aqueles que advogam pela abertura, consulta e participação do público envolvido e eventualmente afetado pelas atividades governamentais vem de longa data e abrange todos os domínios de intervenção pública e áreas de políticas públicas. Seja na saúde, na educação, na habitação ou transporte público urbano, há sempre questões consideradas extremamente técnicas que se acredita deveriam ser tratadas exclusivamente por um grupo de especialistas treinados para analisar, julgar e decidir qual o melhor caminho a tomar.

No entanto, nos dias atuais vêm sendo testadas várias formas alternativas de exercício do poder de decisão e governo que reconhecem e tentam integrar a complexidade e as incertezas como elementos intrínseco do processo político. Também chamada de “governança pública”, essas novas práticas tratam de “compatibilizar os critérios de democratização com os de busca de melhor desempenho das políticas, acreditando que o Estado tem um papel de liderar o processo de resolução dos problemas coletivos, mas deve fazê-lo a partir da interação com a sociedade” (Abrucio & Oliveira apud Lima, 2004). Acredita-se hoje que governar é também um processo de aprendizagem social, por meio do qual atores com distintos valores, interesses e objetivos contribuem com múltiplos conhecimentos e visões da realidade num processo de

construção compartilhada de problemas e soluções. Essa participação de atores diversos em ambientes horizontais e situações “heterárquicas” de exercício do poder de fala implica também a disponibilidade dos entes estatais em tratar os temas transversalmente, relacionando áreas temáticas que guardam conexão entre si, além de compartilhar e não monopolizar decisões, e reconhecer que não detêm a exclusividade sobre os assuntos públicos e coletivos, fomentando espaços e articulações da sociedade civil que possam contribuir para a tarefa governativa (Subirats, 2010).

A julgar pela literatura na área ambiental, o embate entre tecnocratas e participacionistas parece ser ao mesmo tempo o problema e a solução para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de certos arranjos de governança (que eventualmente se configuram como fóruns de debates, tais como os mosaicos de áreas protegidas) criados no intuito de promover alguma gestão integrada e participativa e coordenar a negociação de conflitos gerados por atos governamentais (e aqueles conflitos que se arrastam há bastante tempo), ou mesmo influenciar a produção de novas políticas e ações públicas, tornando-as mais democráticas. Nos dias de hoje nos parece cada vez mais necessário avançar na compreensão do funcionamento dessas arenas cada vez mais híbridas da esfera pública. Devemos estar atentos e abertos para os processos participativos e aprendizados organizacionais e coletivos, garantindo a valoração dos chamados saberes locais por parte de gestores e demais atores governamentais, e, ao mesmo tempo, para a dificuldade de criar canais de transparência, comunicação e tradução que deem conta das diferentes “linguagens de ação pública” para além da linguagem da política pública, uma racionalidade vigente entre outras (Massardier, 2003; Spink & Alves, 2008; Spink, 2013; Spink, 2014; Spink & Silva, 2014).

Num estudo recente sobre governança territorial, ou “ações públicas territorializadas”, o autor apresenta como hipóteses a verificar “a falta de coordenação federativa” e “a abundância de assimetrias” como variáveis explicativas para a dificuldade de implementação dos planos de desenvolvimento rural (Ávila, 2011). No nosso trabalho preferimos adotar ambas as variáveis independentes destacadas por Ávila como premissas para o entendimento do funcionamento de fóruns híbridos, cuja governança é complexa por natureza, conforme veremos adiante. Além disso, a falta de facilitadores e mediadores altamente qualificados, indispensáveis segundo certos autores quando se trata do estímulo à participação de *stakeholders* em processos de gerenciamento ambiental (Reed, 2008), parece ser um dos principais fatores que dificultam a cooperação e integração entre os atores, gerando a situação de polarização que identificamos.

De todo modo, neste trabalho tratamos de entender e descrever a trajetória de um Mosaico de Áreas Protegidas – o Mosaico Bocaina – sem nos preocuparmos em definir de antemão se se tratava de uma política ou uma ação pública, de um modelo de governança e/ou de gestão, ou simplesmente como estratégia formulada para a administração, e, eventualmente, solução de alguns dos problemas inicialmente identificados. Não se trata, tampouco, propriamente de uma “análise da implementação” do Mosaico da Bocaina, mas de uma reflexão sobre a interação entre atores atuantes no Conselho Consultivo como forma de compreender as atitudes e os encaminhamentos em meio ao fluxo de eventos característico desses processos complexos. Participam dessa “experimentação pública” um coletivo de instituições formadas pelas unidades de conservação que presidiram a criação desse arranjo (e demais entidades governamentais que foram se agregando ao longo do tempo) e representantes civis de uma sociedade bastante diversa do ponto de vista de sua constituição, uma vez que são reconhecidos, apenas no Fórum de Comunidades e Povos Tradicionais, pescadores artesanais, quilombolas e indígenas da etnia Guarani.

Para a construção do tema de pesquisa, buscamos tomar pé da situação e realizar uma caracterização preliminar do objeto empírico de pesquisa. A partir de uma longa conversa com a coordenadora da iniciativa de fomento e estímulo à criação de três mosaicos de áreas protegidas no Corredor da Mata Atlântica, na sede da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, aqui em São Paulo, nos decidimos por estudar o Mosaico Bocaina, na fronteira entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Tratava-se, pela sua descrição, de uma experiência rica e “em plena ebulição”. Só depois viríamos nos dar conta do que isso significava...

Realizados os contatos com o novo secretário executivo, fomos finalmente presenciar a nossa primeira reunião do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina (CCMB). Estávamos em novembro de 2011. Lá, no Núcleo Picinguaba do PESH, em Ubatuba, nos deparamos com o momento de renovação do CCMB e pudemos perceber quão polarizados eram os grupos, e quão aguerrida era a disputa pela garantia da representação paritária, apesar das tentativas da Coordenação Colegiada de então tentar “enxugar” o tamanho do Conselho. Naquela ocasião já suspeitamos que havia tendências e facções, atores que jogavam um jogo de cooperação e integração mas bem cientes dos vários alcances e limitações envolvidas.

Na reunião seguinte, combinamos com o secretário executivo, que também estava interessado em levantar algumas percepções dos participantes sobre as interações no âmbito do MB, de aplicar um formulário acerca das disposições a participar daquele fórum, desde as visões mais

genéricas sobre a contribuição que cada um acreditava que poderia dar, e a qual finalidade o mosaico servia, até a identificação de virtuais parceiros e oponentes. A partir da tabulação desses dados construímos um quadro geral, que reproduzimos ao final do capítulo 2, e que funcionou como uma espécie de bússola para que pudéssemos mapear quem era quem, e para que pudéssemos ter uma noção de quais eram as expectativas dos participantes.

Nos intervalos entre uma apresentação e outra, nos coffeebreaks e ao final das reuniões, aproveitávamos para conversar com atores que fomos identificando paulatinamente, desde funcionários do órgão federal responsável pela gestão de UCs federais – o ICMBio –, passando por gestores de outras UCs estaduais, até lideranças comunitárias locais, ONGs, e demais membros de associações participantes. A partir dessas primeiras impressões e depoimentos fortuitos, fizemos um sem-número de pesquisas na internet para consultas à legislação e publicações especializadas. Tivemos felizmente acesso às atas/memórias das reuniões passadas (desde 2007 até 2014), que àquela altura já estavam disponíveis no site bocaina.org.br, e que relatam de forma relativamente bem detalhada as discussões ocorridas no âmbito do CCMB e de algumas Câmaras Técnicas.¹ Também contamos com observações e anotações que foram fruto da nossa participação em quatro reuniões ordinárias do Conselho (em novembro de 2012, abril de 2013 e em julho e dezembro de 2014), além do acompanhamento de três reuniões das Câmaras Técnicas “UCs e Populações Tradicionais”, “Economia Solidária e Negócios Sustentáveis”, e “Planejamento, Licenciamento e Monitoramento Ambiental” (na primeira semana de maio e na segunda semana de junho de 2013, respectivamente). Por meio de chats, telefonemas e troca de emails, pudemos checar eventuais dúvidas que se apresentaram à medida que construíamos a nossa interpretação.

Concebido original e vagamente como um “instrumento de gestão integrada e participativa”, vários são os assuntos que mobilizam a atenção dos atores participantes de um mosaico de UCs ou de áreas protegidas, que nada mais é do que um espaço público privilegiado, por ser um “lugar de trocas e controvérsias sobre a definição dos problemas públicos e dos modos de solucioná-los” (Masssardier, 2003, p. 75). Do ponto de vista da agenda da biodiversidade: fiscalização e licenciamento ambientais, acesso e operacionalização de UCs (com a confecção

¹ Com exceção do ano de 2013, para o qual não foram disponibilizados no site os referidos documentos, mas apenas algumas ajuda-memória das reuniões de Câmaras Técnicas ocorridas naquele ano. Tivemos acesso também à pauta de uma das reuniões ocorridas. Naquele momento já era crítica a situação do secretário executivo do Mosaico e, assoberbado com as demandas e múltiplas tarefas sob sua responsabilidade, já não atualizou no site as memórias das reuniões ocorridas. Na verdade, desde a última reunião de 2012 já não havia registro de atas ou memórias das reuniões ordinárias do Conselho Consultivo. A partir de 2014 o site voltou a ser alimentado com novos documentos.

e/ou revisão dos respectivos Planos de Manejo e de Uso Público, quando for o caso), e questões mais específicas sobre monitoramento da biodiversidade (fauna e flora), proteção de sítios arqueológicos, condução de pesquisas científicas, e até articulação em rede e parcerias com prefeituras e ONGs, projetos de educação ambiental, regulação da atividade turística, entre muitos outros. Desde a perspectiva da agenda da sociodiversidade: a arquitetura da participação, a orquestração e a condução de processos de administração de conflitos, questões envolvendo direitos humanos, de respeito a identidades étnicas, de reconhecimento do direito de ser, estar e continuar sendo num território sem consideração acerca de uma remota possibilidade de “remoção”, indenização por apropriação de territórios por parte do Estado, também chamados de “direitos fundiários” etc.

Porém, como destacamos na análise dos dados, o mosaico não é propriamente um órgão executivo da administração pública e não dispõe de autoridade suficiente para levar a cabo certas questões públicas que demandam ações governamentais. Essa ambiguidade tem levado a impasses na gestão da governança, uma vez que pode criar – como no caso do Mosaico Bocaina – uma expectativa irreal sobre a delegação e as capacidades efetivas e instaladas.

Em geral, devido à carência de uma liderança ou ao menos coordenação por parte dos órgãos estatais, não há a quem se reportar, e as mensagens, moções e demais documentos produzidos no âmbito do MB acabam caindo quase sempre no vazio. Apesar dos debates constantes, do GTs que discutiram alterações no Regimento Interno e na Portaria de Reconhecimento do MMA, até hoje o MB vive uma situação de incerteza jurídica. E essa situação se perpetua sem que o MMA tome nenhuma providência, ou apoie a iniciativa com recursos, sejam eles financeiros ou organizacionais. Essa “liberdade” do MB tem se refletido na dificuldade de construção de consensos sobre os diferentes temas a que os conselheiros são instados a se manifestar.

Sugerimos ao final de nossa análise que uma boa maneira de compreender os impasses e a inação que levou ao “esvaziamento” do MB no ano de 2013 é olhar para a configuração dos campos de força entre duas coalizões – pró-sociodiversidade e pró-biodiversidade – que sempre estiveram em disputa no âmbito do Conselho Consultivo, muito em decorrência do formato organizacional descentralizado adotado, com uma diretoria/coordenação colegiada. Acreditamos que a dispersão do poder e falta de coordenação, de uma hierarquia clara e mínima, favoreceu certa anuência amorfa e a possibilidade de afirmação e condução dos pleitos

das comunidades tradicionais em detrimento da agenda própria das UCs, o que desequilibrou o que o MB representa em termos de simulacro de dialogismo e equidade de forças.

A tese apresenta a seguinte estrutura. No primeiro capítulo discutimos as noções de complexidade e incerteza que são característicos da gestão do meio ambiente.

No segundo capítulo apresentamos os princípios que fundamentam a abordagem marcadamente empírica do nosso trabalho e a metodologia empregada. Apresentamos também algumas marcas que caracterizam os mosaicos de áreas protegidas como objetos dotados de grande complexidade.

No terceiro capítulo realizamos a revisão bibliográfica sobre o tema da governança pública, com ênfase na governança ambiental e na governança de áreas protegidas e unidades de conservação.

O quarto e último capítulo apresenta o caso do Mosaico Bocaina e discute a trajetória da sua implementação ao longo dos últimos oito anos.

Na conclusão apontamos alguns achados para o caso específico do Mosaico Bocaina e discutimos caminhos possíveis para futuras pesquisas envolvendo a gestão territorial em regiões que compartilham da mesma situação jurisdicional.

1 – COMPLEXIDADES E INCERTEZAS

Começamos narrando três anedotas da complexidade característica do estudo e gestão dos ecossistemas naturais.

ESTÓRIA 1 – Baseada na abordagem da biologia da conservação, Nurit Bensusan introduz seu texto “Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação” (Bensusan, 2001) narrando um dilema vivido por gestores unidades de conservação africanas. Tratava-se de como gerenciar uma paisagem que se acreditara centenária, mas que na verdade era resultado da intervenção humana ocorrida há pouco mais de cem anos. Descobriu-se que a presença imponente das árvores em forma de guarda-chuva (*Acacia tortilis*), que povoam nosso imaginário como um típico componente da savana africana, são resultado indireto da peste bovina que assolou aquelas paragens após a introdução do gado no final do século XIX, dizimando os herbívoros que se alimentavam das folhas das plantas jovens. Favorecidas pelas condições ambientais, tais árvores floresceram e se espalharam por toda a parte, dominando a paisagem. Com o controle da doença e da resistência desenvolvida por alguns animais nativos, que tornaram a habitar a região, novo ciclo de natural se estabelece, e os predadores retomam seus antigos hábitos de alimentação. Como resultado, as árvores jovens que conseguiam sobreviver às novas hordas de herbívoros não alcançavam a compensar o desaparecimento das árvores adultas, que ao final da década de 1980 tinham entre 60 a 80 anos e estavam morrendo. O que fazer? Deixar que aquelas árvores fossem naturalmente suprimidas, retornando à configuração da paisagem anterior à chegada da peste bovina? Ou proteger as brotações e garantir a manutenção da paisagem atual?

ESTÓRIA 2 – Conta a história que por volta do final dos anos 1990 circulava pelos escritórios dos parques canadenses uma cópia xerográfica contendo uma lista das responsabilidades atribuídas aos chefes de parque nos primeiros quinze anos do século XX. O original constava de uma única página, que tratava da importância de combater os incêndios e coibir e prender os invasores, coletores e caçadores ilegais (*poachers*), concluindo com a seguinte exortação: “Cumprir com essas responsabilidades de modo a instilar o respeito e o temor” (Hanna et al., 2008, p. 2). Obviamente, desde esses tempos de outrora até os dias atuais muita coisa mudou. As habilidades requeridas e as tarefas desempenhadas pelos chefes de parque e sua equipe envolvem inúmeras qualificações técnicas e padrões educacionais. Segundo os autores, hoje os gestores de estão muito mais inclinados a dedicar seu tempo monitorando a paisagem, e a

conduzir estudos sobre a dinâmica dos ecossistemas existentes nas unidades de conservação que administram. Além de apenas perseguir supostos invasores, buscam aprender com as populações tradicionais sobre a utilidade de certas plantas e hábitos dos animais, e concluem: “(...) ironicamente, podemos por vezes vê-los promovendo incêndios controlados para restaurar condições ecossistêmicas prévias [e combater espécies exóticas]” (Hanna et al., 2008, p. 2; tradução nossa), tal como faziam outrora, aliás, e com objetivos alheios e próprios, os indígenas habitantes das planícies canadenses e norte-americanas, que manejavam os campos com fogo, induzindo o crescimento do capim de forma a obter controle sobre a distribuição das populações de bisões, sua principal fonte de alimento (Bensusan, 2001).

ESTÓRIA 3 – Durante as oficinas de planejamento que fizeram parte do processo de confecção do Plano de Manejo do Parque Nacional da Bocaina, um caipira da comunidade do Sítio Olaria (Fazenda Barreirinha), morador do alto da serra, ao narrar o processo de empobrecimento e expulsão de suas terras a que foram submetidas as famílias nativas após a criação do parque, uma vez que não puderam mais plantar e viver como antes, “com grande fartura na lavoura”, comenta em tom de desaprovação que hoje havia “pessoas de fora” que adquiriam terrenos no interior do parque “para virar mato”¹. Ávido por ter reconhecido o seu direito a habitar aquelas paragens, o referido personagem demonstrava que sabia o quanto o seu lugar era cobiçado, e assinalava as pressões pela posse da terra.

As três micronarrativas acima revelam diferentes aspectos envolvidos na gestão dos recursos naturais. Revelam diferentes posturas, atitudes e pontos de vista; mostram como podemos estar equivocados, como certas concepções se alteram com o passar dos anos e como é importante compreender um mesmo problema desde diferentes ângulos, uma vez que há visões de mundo alternativas que fundamentam e dão subsídio para interpretações diversas. Mostram também as pessoas projetam suas expectativas nas iniciativas governamentais e sempre que são apresentadas a alguma inovação institucional; que elas querem participar, se inteirar do que está acontecendo; querem solucionar conflitos que as afligem e que elas naturalmente identificam aliados e adversários; que estão propícias a realizar alianças e estão hábeis a assinar acordos e pactos de tolerância mútua. Essas narrativas revelam ainda que boa parte das questões relativas à gestão ambiental depende de uma abordagem ecossistêmica, isto é, do estudo das relações entre os seres vivos e os diferentes ambientes; mas não só: a gestão

¹ Cf. Plano de Manejo do Parque Nacional Serra da Bocaina. Encarte 5, anexo 5.9, “Resumo dos resultados obtidos com as oficinas de planejamento, reuniões comunitárias, questionários e entrevistas desenvolvidas junto a comunidade na zona de amortecimento e PNSB” (ICMBio, 2002).

ambiental, como prática pública, deve estar atenta também às interações entre seres humanos e outros seres não humanos, bem como sobre as interações dos seres humanos entre si.

A primeira história trata de um dilema que diz respeito à interação entre seres humanos e demais seres vivos na gestão da paisagem. Trata também, paralelamente, das interações entre seres humanos e, por que não dizer, do embate entre diferentes paradigmas científicos e de diferentes concepções sobre a função e a aplicação da ciência. Aos gestores caberia fazer o manejo de uma espécie, controlando seus predadores, ou simplesmente ignorar a paulatina escassez da presença de ícones naturais na paisagem e valorizar a biodiversidade. As ações dos gestores poderiam favorecer a manutenção e perpetuação de uma dada configuração paisagística que ficou registrada nas fotos que os turistas levaram para casa (e na memória dos telespectadores de documentários de divulgação científica, diga-se de passagem), segundo certo sentido de exotismo que aquelas espécies de árvores representam para o imaginário coletivo ocidental – alimentando também as expectativas geradas por um turismo de apreciação da vida selvagem que significa uma importante fonte de ingressos para a economia desses países africanos. Ou esses mesmos gestores, baseados em evidências científicas, poderiam se dedicar a deixar que se restaurasse uma situação prévia à chegada dos primeiros europeus, correndo o risco de serem condenados pela opinião pública por sua “inação”. Como proceder e decidir? A quem agradar? O que é prioritário nesse caso? Qual visão de mundo deve prevalecer?

A segunda história relata as transformações ocorridas nas atribuições dos gestores de parques; trata das definições sobre padrões comportamentais e protocolos de ação. Trata também das interações entre seres humanos com perspectivas e objetivos distintos, uns considerados com o tempo mais legítimos que outros, e com a alternância do valor atribuído aos saberes científicos externos e extemporâneos e ao reconhecimento, nem sempre amplamente compartilhado, do valor dos saberes tradicionais e locais, o etnoconhecimento. Isso quer dizer que alguns gestores de unidades de conservação podem ou não ser levados a valorizar mais o planejamento segundo parâmetros externos do que a interagir com outros atores que também atuam naquele território; que podem ou não estar mais propícios a fiscalizar do que participar em negociações, encaminhamentos e processos de administração de conflitos envolvendo nebulosas questões identitárias e direitos adquiridos; que talvez eles não estejam eventualmente disponíveis a administrar conjuntamente ou abrir mão de nenhuma parcela do território sob a sua jurisdição e nem sequer sejam autorizados a isso, apesar das determinações legais; e que existem também outros atores, hierarquicamente superiores, que participam da definição das regras do jogo. Identificamos nessa narrativa pelo menos duas posições

antagônicas: aqueles que detêm o domínio legal, o controle e o poder sobre o território, e aqueles que, como diz a jornalista Eliane Brum (2014), ao tratar das populações ribeirinhas brasileiras, “pertencem ao lugar mais do que o lugar pertence a eles”.

A terceira estória é curiosa porque traz para a cena outros atores também intervenientes nessa questão do usufruto dos recursos naturais em unidades de conservação. Ela assinala que, além dos atores mais facilmente identificáveis quando olhamos para uma situação específica, há o pessoal “de fora”, que vislumbra a possibilidade de se beneficiar de uma situação indefinida, e de adquirir um terreno como investimento, ou com outra qualquer expectativa, tal como o sonho de “comunhão com a natureza” num futuro próximo garantido pela aposentadoria. Aos olhos do morador local, seja ele considerado tradicional ou nativo, é um absurdo que queiram deixar “virar mato” uma área conquistada a duras penas do entorno natural. Para esse habitante, que trava uma luta diária com a natureza para sobreviver ou ao contrário ser engolido por ela, a terra é o lugar e, como tal, tem utilidade. É ali que a vida acontece; é por meio dela que ele “funcionaliza o mundo”, transforma o espaço tornando-o sensível (Milton Santos apud Silva, 2008). É da terra que ele tira o seu sustento, mas também é ela que dá sentido ao seu mundo; é por meio dela que ele constrói e organiza seus vínculos sociais naquela localidade, mas também perpetua um modo de ser e de estar, culturalmente ancorado em valores e saberes transmitidos no seio familiar e atualizados no convívio social. Para ele, abandonado à própria sorte e sem exercer seus direitos mais básicos de cidadania ou ter acesso aos serviços e bens públicos gerados pelo Estado, meio ambiente é “água e terra”, “mato e bicho”.² Biodiversidade e recursos naturais, gestão e planejamento, tal como a linguagem oficial recorta e tematiza o assunto ambiental, pertencem a outra lógica distinta. Não quero afirmar com isso que o morador nativo desconheça ou ignore a diversidade da fauna e da flora no ambiente em que vive, ou que elas não tenham valor simbólico para ele, ou que ele não faça a gestão de sua propriedade segundo algum planejamento preconcebido, mas simplesmente que ele atribui diferentes sentidos a esses seres e atividades.³

² “As famílias encontram várias dificuldades em morar dentro de [UCs de proteção integral]: o uso dos recursos naturais é considerado ilegal, a comercialização de seus produtos é difícil, as estradas não passam por manutenção, as moradias não podem ser ampliadas ou reformadas, os roçados não podem se expandir, não são construídas escolas, postos de saúde, rede de esgoto, luz, não há transportes. Como não há criação de animais, grande parte das famílias depende da caça e pesca para subsistência. Sendo assim, a Polícia Florestal e o órgão gestor da UC permitem que estas atividades ocorram de forma dissimulada. Além disso, sob a ameaça do reassentamento, muitos desenvolvem suas atividades de modo a gerar maior rentabilidade em curto prazo, aumentando o extrativismo e a caça ilegal” (Eliane R. Oliveira, Populações humanas na Estação Ecológica Juréia-Itatins, 2004 apud Abirached et al., 2010).

³ O contrário seria mesmo uma heresia depois do consagrado trabalho de Lévi-Strauss (1997). Ver também Little (2002).

Referimo-nos acima a essas narrativas como “anedotas da complexidade” porque queríamos realçar logo de início as dificuldades envolvidas no tratamento dos diversos temas que a gestão ambiental abarca, independente da perspectiva adotada, seja da importância biológica e/ou comercial de uma dada espécie, e das interações que ocorrem entre espécies num mesmo ecossistema (ou, como se diz hoje, da importância da conservação da biodiversidade), seja da perspectiva da administração pública e dos diferentes esforços e articulações necessários para promover um debate inclusivo e democrático entre as partes interessadas e envolvidas num determinado arranjo experimental de governança, tal como num mosaico de unidades de áreas protegidas. Para tanto é necessário desconfiar dos mitos estabelecidos e cristalizados, reconhecer que o campo ambiental se caracteriza por sua dinamicidade, assim como as paisagens (que nada mais são do que configurações temporárias e resultado de ações diversas, sejam elas naturais ou humanas), e questionar discursos autoritários que tentam se firmar à custa do silêncio das vozes dissonantes.

Se hoje é um lugar comum afirmar que o Estado deve intervir por meio de políticas públicas para promover a proteção de espécies e/ou biomas ameaçados (baseado, por exemplo, na noção da importância da biodiversidade), isso é resultado de um longo processo de construção histórica da categoria “meio ambiente”, bem como dos problemas associados com a sua importância relativa ou degradação, sua função como mero insumo para promover um determinado modelo de desenvolvimento idealizado desde o exterior ou de um modelo de desenvolvimento gerado a partir do lugar e em benefício dos locais.⁴ Pode parecer óbvio, mas isso quer dizer que não existe uma única noção de natureza ou meio ambiente, ou mesmo de recursos naturais. O que há, na realidade, são diferentes visões e maneiras de conceber e planejar e manejar o mundo natural ao nosso redor, e essas visões e maneiras convivem num mesmo espaço-tempo, mas também estão sujeitas a se alterarem temporal e espacialmente (Thompson, 2002; Prado & Catão, 2010).

É importante recusar a naturalização da ideia de meio ambiente. A própria noção que institui o campo ambiental – seja do ponto de vista de como são encarados os problemas, seja da perspectiva da “solução”, administração e gestão – é antes de tudo uma construção social. Ao estudar ações públicas, ou mesmo políticas públicas especialmente concebidas e

⁴ É curioso observar como, em textos antigos, as duas palavras – meio e ambiente – aparecem separadas, sem constituir ainda uma expressão. Osny Duarte Pereira, em *Direito Florestal Brasileiro*, de 1950 (apud Urban (1998, p. 362; grifos nossos), assim se refere: “(...) os atentados contra a natureza, o esqueleto estrutural do país: a selva, as florestas, o clima, as águas, *aquilo que constitui o meio, o ambiente*, onde o povo vive e labora, são desconhecidos (...)”. E, mais adiante, afirma: “(...) pois, nação é, não somente o povo, mas, também, *o meio que sofre*, se degrada e marcha para o aniquilamento...”.

eventualmente implementadas para assegurar a proteção ambiental, é necessário reconhecer, ademais, a heterogeneidade de valores e representações que incidem sobre esse campo.

As chamadas políticas de proteção ambiental são fortemente híbridas, seja do ponto de vista das diferentes organizações participantes (e suas lógicas próprias), seja como resultado de ações prévias e políticas pré-existentes, cujo conteúdo não foi necessariamente pensado como voltado a produzir um bem coletivo do ponto de vista ambiental, seja porque a própria ideia de ambiente e valor atribuído a ele não são unívocos. Não podemos nos esquecer das incertezas de diversa ordem que incidem nesse campo: o desconhecimento científico sobre muitas questões fundamentais, tal como os processos biológicos, as interações entre os seres vivos, ou, por exemplo, como promover a recuperação de espécies e ambientes degradados, quando isso for possível (Clark et al. 1994); há ainda incertezas de outra índole, tal como equacionar democraticamente o uso sustentável dos recursos naturais com a necessidade de proteção, conservação e eventualmente preservação de ecossistemas frágeis e/ou ameaçados. Parece-nos coerente, portanto, supor que essas políticas públicas foram outrora, e continuam sendo, resultado de uma variedade de interações entre agentes e grupos diversos, com interesses divergentes e muitas vezes contraditórios. E, como afirma Subirats (2010, p. 16), “a complexidade nas formas de governo requer tratar de articular a diversidade e a fragmentação com mecanismos de coordenação ou integração”.

O reconhecimento de que a realidade é permeada por incertezas e complexidades favorece a concepção da “ciência pós-normal” proposta por Silvio Funtowicz e Jerry Ravetz (1992 e 1997), uma clara indicação de uma nova esfera a orientar decisões em cenários polêmicos para além das ciências sociais aplicadas e consultorias especializadas, ou, como afirmam os autores, uma nova estratégia para a resolução de problemas urgentes relacionados a riscos, isto é, que incorporam e internalizam aspectos ambientais, sociológicos e éticos. Constata-se que é fundamental a democratização da ciência, dos conhecimentos e saberes; a renovação e o enriquecimento possibilitado pelo intercâmbio entre comunidades de especialistas e comunidades locais aponta para o espaço dialógico do debate numa “comunidade ampliada dos pares” (1997, p. 220). O debate sobre as chamadas “controvérsias sociotécnicas” em fóruns híbridos, isto é, novas formas de organização e procedimentos que reúnem especialistas e meros cidadãos, e favorecem a cooperação entre eles, é outra proposta que aponta no mesmo sentido de “lutar contra dois tipos de monopólios”: o monopólio da produção do conhecimento científico e da tecnologia e o monopólio da representação política (Callon et al, 2009, p. 36).

Na área ambiental, reside ainda a dificuldade em identificar quem é quem, uma vez que aparentemente todos são bem intencionados, bons moços contra bons moços. Debaixo do guarda-chuva da sustentabilidade, por exemplo, cabem diversas coalizões e orientações. Esse conceito, na visão de alguns autores, acaba por esvaziar a luta política que se trava no dia a dia. Afinal, a questão dos conflitos em torno dos usos dos recursos naturais também é uma luta entre diferentes visões de mundo que configuram diferentes projetos de sociedade. Escamotear ou buscar “resolver conflitos”, segundo eles, é também despolitizar o debate. Questionam esses autores a concepção hoje hegemônica do desenvolvimento sustentável, ou mesmo a ideia de aperfeiçoamento da governança e a busca pela construção de consensos (Ferreira, 1996 e 2004; Zhouri, 2008; Zhouri et al, 2005).

Como equacionar as demandas internacionais pela produção de *commodities* e os seus contratos multimilionários e a resposta do agronegócio com a expansão dos espaços agriculturáveis e a pressão sobre as florestas? Como equacionar outras pressões internacionais pela conservação dessas mesmas florestas e propostas alternativas de desenvolvimento rural, como a produção de alimentos, a agricultura familiar e orgânica, cuja escala, entretanto, não consegue competir com a sua adversária? Como equacionar a demanda interna por energia e a solução tradicional via construção de hidrelétricas (e mais pressão sobre as florestas protegidas em unidades de conservação na Amazônia) contra as propostas de novas fontes de energia renovável? Por que investir bilhões para explorar mais combustível fóssil localizado nas profundezas do oceano se a tendência mundial é de substituição do petróleo por outra matriz energética menos danosa à saúde do planeta? Será, enfim, viável um regime de governança ambiental global? (Esty, 2008).

Para algumas dessas perguntas, os Estado nacionais tentam administrar o conflito respondendo com estruturas paralelas. No caso brasileiro, um ministério para viabilizar os contratos do agronegócio e o lucro dos ruralistas, por exemplo, e outro para atender as demandas dos agricultores familiares.⁵ Para outras questões se aproveita da falta de transparência dos gabinetes e seus decretos elaborados por mãos habilidosas e/ou dos expedientes de guerra regimental no Congresso para aprovar às pressas projetos polêmicos, tal como a redução das áreas cobertas pelas unidades de conservação (UCs) na Amazônia para viabilizar obras do programa governamental de “aceleração do crescimento” (PAC), ainda que isso burle

⁵ Para uma instigante análise do Pronaf como política pública responsável pela reconstrução de identidades políticas (agronegócio vs agricultores familiares) e formação de coalizões de interesses em torno de projetos opostos para o campo, ver Santos (2011).

exigências de consulta às populações afetadas por barragens, por exemplo, e vá causar protestos nas arenas internacionais. Para o espanto e indignação da opinião pública, o escândalo recente da Petrobrás tem revelado como a falta de transparência e o insulamento burocrático garantido a “setores estratégicos” podem favorecer crimes de corrupção e enriquecimento ilícito de diretores da estatal combinados ou não com mecanismos ilegais de financiamento de campanha eleitoral. O que dizer do Pré-Sal? Como se vê, há muitos interesses envolvidos nas decisões governamentais, nem todos declaráveis e alguns mesmo escusos.

Segundo Rodrigo Medeiros (2006), há uma lógica política e social de criação de áreas protegidas. As propostas de criação de instrumentos de proteção natural e sua organização em tipologias refletem “tanto as expectativas sociais de grupos interessados quanto os arranjos políticos e institucionais que exercem pressão ou influência sobre o Estado”. Ora, se hoje as categorias de unidades de conservação existentes também têm sua história própria, por terem participado de processos de empréstimo e/ou disseminação de políticas públicas (como veremos adiante para o caso das ARIEs e APAs brasileiras), devemos atentar para o significado de suas potencialidades e limitações dentro do sistema de áreas protegidas. Afinal, tomando como certo o raciocínio neoinstitucionalista, os atores, organizados ou não, tomam suas decisões e interagem dentro de um determinado cenário institucional, isto é, respondem aos incentivos e restrições criados pelos instrumentos da política pública. Por meio deles estruturam as expectativas e preferências e organizam as suas estratégias.

Nas seções seguintes realizamos um breve esforço comparativo para compreender como se organizou a gestão dos recursos naturais nos EUA e no Brasil. Para ilustrar um lado dessa discussão sobre a complexidade no campo ambiental – sobre, por exemplo, a historicidade da noção de conservação da natureza e a historicidade das ações públicas na área ambiental, que resultou lá e cá numa intrincada estrutura de gestão estatal de áreas protegidas –, tomamos abaixo, a história dos parques norte-americanos e suas florestas nacionais para refletir sobre o modelo que se implantou por lá. Na seção seguinte tratamos do caso brasileiro e de suas singularidades.

1.1 A evolução do gerenciamento dos recursos florestais nos EUA

A maioria dos textos que tratam da história das áreas protegidas mundo afora iniciam a narrativa reconhecendo que os bosques sagrados e as reservas reais de caça da Antiguidade foram “os precedentes longínquos das atuais áreas protegidas” (Benjamin, 2001, p. 284), para logo em seguida reproduzir a ladainha do marco inicial para a política mundial de criação de

áreas protegidas e os seus pais fundadores, os norte-americanos. O modelo de parques nacionais inaugurado em 1872, com Yellowstone, teria sido uma invenção não apenas louvável, mas fundamental e necessária, digna de ser replicada ao redor do planeta como “uma das maiores contribuições americanas à civilização mundial” (Nash, 1970). Tratava-se, no caso de Yellowstone de uma área muito especial, repleta de gêiseres, fontes termais, cânions e cachoeiras que foram declaradas públicas para evitar a aquisição, divisão e exploração de suas belezas naturais por especuladores privados (Nash, 1967). Os seus criadores, tendo tornado essas atrações naturais um terreno para usufruto de todos, inauguravam um novo papel para o Estado regulador.

Poucos autores mencionam, entretanto, o contexto em que se deu a criação dos primeiros parques, os interesses que porventura entravam em conflito; não discutem as disputas que antecederam a assinatura das leis, os mecanismos de pressão; nem consideram, enfim, o fato de que o futuro dos recursos naturais americanos sempre dependeu do embate entre diferentes concepções sobre o papel que a natureza deveria desempenhar no processo de desenvolvimento e fortalecimento da nação. Os EUA viviam igualmente a racionalidade dos empreendedores, das oportunidades, da conquista do oeste, do país selvagem, da corrida do ouro, e os apelos por controle motivados pelo avanço descontrolado e desregrado.

Lá também havia caçadores e pescadores, observadores de pássaros ligados a sociedades de ornitologistas e outras sociedades de protetores da fauna, chocados com as crueldades perpetradas às aves, muitas extintas e outras massacradas aos milhões para abastecer o mercado da moda, amantes da natureza em suas mais diversas formas – os conservacionistas amadores –, para quem a vida ao ar livre representava o verdadeiro bem viver. Como acontece, aliás, com outras áreas que motivam debates na esfera pública, bem antes do reinado das políticas públicas a conservação da natureza era um assunto que já mobilizava ações públicas (McCormick, 1992).

Havia também os vaqueiros e os seus rebanhos, os lenhadores, os interesses dos homens de negócio, das empresas interessadas em auferir lucros com a exploração das fontes termais e o afluxo de turistas, das ferrovias que rasgavam o território, dos políticos de vocação. Havia os mocinhos e os bandidos, sem dúvida, mas também havia a luta dos bons moços contra os bons moços, as disputas internas ao movimento conservacionista (Fox, 1981).

O prestigiado historiador da cultura e do meio ambiente norte-americanos, Roderick Nash (1967), atribui à ideia de “natureza selvagem” (uma possível tradução para *wilderness*) a

marca distintiva da cultura americana. Dentro da criação de um projeto de nação que destacaria a América de sua herança e passado europeus, foi a presença vibrante de recursos naturais únicos e paisagens estonteantes no Novo Mundo – contraposta à exuberante cultura humanística presente no Velho Mundo europeu – que inspirou um “nacionalismo da natureza” (Nash, 1967, p. 71). Esse elemento singular foi transformado em constructo cultural ao longo do século XIX pela literatura nacional e demais publicações ilustradas consumidas pela burguesia, e forjaram o imaginário coletivo contemporâneo da América.

Hoje, provavelmente devido ao seu pioneirismo, o sistema norte-americano de áreas protegidas enfrenta uma série de desafios, que vão desde “a redesignação de suas áreas protegidas de acordo com um sistema de classificação mais simplificado”, até esforços de coordenação entre as diversas organizações estatais envolvidas (além da necessidade de maior capacitação de pessoal envolvido e das dificuldades orçamentárias e de financiamento), e uma abordagem mais ecossistêmica e voltada para a conservação da biodiversidade e menos focada na proteção de espécies exclusivas (Langley, 2001, p. 156 e sgts).

Porém, ainda há outras questões relevantes: O que significava outrora e significa hoje, para a nação economicamente mais desenvolvida do planeta, proteger os seus espaços naturais? Cuidar da sua biodiversidade? Por que os americanos são tão avessos à pressão internacional pela assinatura de acordos e protocolos quando o assunto são os eminentes riscos que o mundo vive na atualidade, tal como a questão do aquecimento global e das mudanças climáticas?

De todo modo, compreender o gerenciamento dos recursos naturais em solo americano não é uma tarefa fácil. No governo federal, que controla um terço das terras públicas, os ministérios da Defesa, Transporte, Energia, Interior e Agricultura compartilham essa responsabilidade estratégica por meio de diversas agências. Os ministérios do Interior e da Agricultura têm conjuntamente jurisdição sobre a maior parte das terras públicas – a significativa porção de 2,9 milhões de km² (ou quase 700 milhões de acres). Nesses dois ministérios, quatro diferentes agências estão no controle: o Departamento de Gerenciamento de Terras, a Agência de Peixes e Vida Selvagem, a Agência Nacional de Parques (ligadas ao Ministério do Interior), e a Agência Nacional de Florestas (subordinada ao Ministério da Agricultura) (Wondolleck, 1988; Langley, 2001). Dentro dessa gigante estrutura, diferentes estilos administrativos e orientações, representando perspectivas, ideologias e objetivos variados em termos de conservação estão em permanente conflito.

Grosso modo, quando foi criada, no começo do século XX, a estrutura burocrática de gerenciamento dos recursos naturais nos Estados Unidos foi pensada para acomodar duas diferentes noções da importância e significado da natureza dentro do projeto moderno de construção da nação. Surgiram então duas agências com distintos mandatos. A Agência Nacional de Parques (ANP), criada em 1916, reuniu os “preservacionistas”, para os quais os monumentos naturais e paisagens únicas deveriam ser mantidas intocáveis e a salvo de riscos decorrentes das atividades humanas. Para os “conservacionistas”, que viam nos recursos naturais a fonte para a promoção do bem-estar tanto das gerações atuais como das futuras, foi criado em 1905 o Bureau of Forestry, que viria posteriormente se transformar na Agência Nacional de Florestas (ANF). Os dez anos de diferença entre a criação de uma agência para a outra são significativos da hegemonia da coalizão conservacionista.

A criação de ambas as agências também correspondeu ao advento de uma nova era em termos de gerenciamento das terras públicas, um momento em que o governo federal passa a se fortalecer e a exercer maior controle centralizado sobre políticas públicas e processos decisórios em geral. Findava então a chamada “Era dos Favores e Concessões”, abrindo espaço para o surgimento da “Era Progressista”, durante a qual o dominante e positivista espírito de época se afirmava graças à crença no poder das ciências (Hays, 1972). Nas palavras de Louis Warren (1997, p. 10): “Nas áreas de recursos florestais, hídricos, pastagens e caça, os governos federal e estaduais assumiram o poder sobre as relações humanas, com o controle das terras que antes se encontravam sob os cuidados e supervisão das comunidades locais.”

De fato, historiadores do meio ambiente descrevem nos dias de hoje que o estabelecimento e o gerenciamento dos dois protomodelos de áreas protegidas que foram exportados e adaptados ao redor do mundo – parques e florestas nacionais – foram marcados pelo conflito e expulsão daqueles que costumavam ter acesso aos então abundantes recursos naturais, isto é, os pioneiros colonizadores brancos, que “expandiram as fronteiras para o oeste”, bem como as comunidades indígenas e suas tribos (Warren, 1997; Spence, 1999; Jacoby, 2001). Desde então, chefes de parques e suas equipes responsáveis pelo cumprimento da lei (*park rangers e game wardens*) têm lutado contra “invasores, saqueadores e ladrões”.

Nas florestas nacionais, os gestores (*forest rangers*) gozavam de uma situação mais confortável do que os seus colegas a cargo dos parques nacionais. Eles possuíam uma discricionariedade bastante grande para realizar o planejamento de grandes extensões de terra sob a sua jurisdição, desfrutando do seu insulamento burocrático e dos valores associados

com o seu trabalho. Afirma-se que eles guiavam sua atuação baseados no conhecimento científico e nas técnicas de engenharia florestal, e supostamente eram menos permeáveis à disputa política e aos interesses de diversa ordem quando se tratava de tomar decisões.

Obviamente, tanto a ANP quanto a ANF dependiam de apoio da opinião pública bem como da confiança dos políticos, e, seguramente, de uma dotação orçamentária adequada que garantisse as suas ações e existência dentro da máquina administrativa estatal. Para conquistar esse apoio público, diferentes estratégias foram adotadas.

Os parques foram “vendidos” à população e para as comunidades onde eles foram criados como atraentes destinos turísticos, esplêndidos cenários naturais e mecanismos de desenvolvimento regional, respectivamente. Essa “persuasão econômica” ao invés de apenas “apelos unilaterais aos valores espirituais e emocionais associados ao desfrute da paisagem” foram empregados desde o início para driblar a oposição e convencer os congressistas e o público em geral de que o projeto dos parques poderia ser autossustentável (Hydrick, 1984, p. 70). Para tanto, os parques foram dotados de uma excelente infraestrutura local (tal como alojamentos e trilhas bem sinalizadas) e foram beneficiados com acessos modernos, tal como pitorescas estradas com traçado especialmente definido e autoestradas destinadas a atender uma nação de proprietários de automóveis ávida por desfrutar desses espaços públicos úteis e domesticados (Sellars, 1997).

Favorecidos pela inexistência de uma legislação ambiental restritiva, e apoiados pelas políticas de recuperação da economia do país durante o período conhecido como New Deal, o corpo de especialistas em “engenharia de estradas” do Bureau de Estradas Públicas pode contar para a realização dessas obras com uma farta mão de obra do Corpo de Conservação Civil, criado em 1933 por F. Roosevelt, por meio do qual verdadeiros exércitos de trabalhadores eram deslocados com relativa facilidade dentro do vasto território americano (Allen, 1968, cap. XVIII). Além da construção de represas, hidrelétricas e *highways* e demais investimentos em infraestrutura – nem sempre coadunados inicialmente com as práticas conservacionistas do pessoal da ANP e do ideal de dano mínimo à paisagem (*unimpairment*) preconizado por eles – a U.S. Army Corps of Engineers gozou de grande prestígio durante esse período, tendo manejado uma soma considerável de recursos públicos aprovados pelo Congresso (Sellars, 1997). Com o tempo, os arquitetos de paisagens e os engenheiros se tornaram profissionais valorizados nesse campo e “determinaram amplamente a estrutura de

poder organizacional da Agência e a sua percepção do que era correto e adequado para os parques nacionais” (Sellars, 1997, p. 4).

A estratégia de marketing público foi imbatível: os parques nacionais costumavam atrair multidões. No entanto, com o tempo não conseguiram mais atender adequadamente à demanda de turistas internos, despertando a preocupação dos seus idealizadores, preocupados com os danos causados à flora e fauna e à paisagem em geral naqueles sítios de beleza inigualável. O objetivo inicial da conservação dos cenários naturais foi deturpado e foi sendo paulatinamente comprometido com o avançar das décadas do século XX. Por um lado, o crescimento econômico e a prosperidade material da sociedade americana exerceram forte pressão sobre os recursos naturais, gerando vários problemas ambientais e colocando o tema da poluição na ordem do dia (Downs, 1972). Por outro, com o sucesso dos parques e a adoção de novos tipos de governança com a participação da iniciativa privada, a ANP se “politizou” e passou a privilegiar interesses privados específicos (Frome, 1992). Sabe-se hoje que algumas espécies foram dizimadas e extintas pelas práticas de engenharia da época, técnicas de construção e gestão nada cuidadosas ou adequadas em termos ambientais (Sellars, 1997). Além disso, a ignorância generalizada dos princípios mais básicos de ecologia quase levou a extinção algumas espécies amaldiçoadas pelo senso comum, como os lobos, que vêm sendo finalmente reintroduzidos pouco a pouco nos parques nos últimos anos.

Na ANF, por outro lado, de acordo com os princípios utilitários da engenharia florestal da época, todos os recursos naturais disponíveis dentro das Florestas Nacionais eram considerados *commodities*. O principal objetivo daquelas áreas selecionadas e destinadas à “conservação” era servir às necessidades humanas por meio de um gerenciamento intensivo e centralizado. Nos seus primórdios, o gerenciamento das Florestas Nacionais era basicamente orientado para a extração de madeira. A questão básica era suprir o mercado com toras numa época de grande desenvolvimento interno e expansão significativa do crescimento econômico.

De uma pequena “unidade especial” em 1876, quando o germe de uma agência para o gerenciamento de florestas foi lançado, “com recursos de apenas 2 mil dólares para reunir informação histórica e estatística sobre florestas e produtos florestais” (Kaufman, 1960, p. 26), o embrião da Agência Nacional de Florestas se tornou uma “divisão administrativa” em 1881, e, na virada do século, seu orçamento era de cerca de 50 mil dólares. No entanto, foi apenas com Gifford Pinchot, considerado o pai do gerenciamento científico de florestas, que a Agência ganhou um impulso real após a criação do Bureau de Florestas. Em 1905, “os

recursos próprios do bureau tinham se elevado para mais de 439 mil dólares” (Kaufman, 1960, p. 27). O total de receitas da ANF em 1956 era de mais de 137 milhões de dólares, sendo que a maior parte deles (118 milhões) era devida à “venda de produtos florestais” (sobretudo madeira) e a taxas de permissão para pastagens e outros usos das florestas nacionais” (Kaufman, 1960, p. 30).

O conjunto de atividades dos gestores daquele período envolvia o controle de incêndios, a produção florestal, pastagens e fiscalização, bem como planejamento relacionado a atividades recreacionais e outros múltiplos usos daquelas terras públicas. Segundo Herbert Kaufman, um dos primeiros pesquisadores a estudar no campo, durante os anos 1950, a implementação, execução e administração das decisões centralizadas das políticas públicas da ANF, os gestores de então (*forest rangers*) desempenhavam um “papel fundamental” na administração das florestas nacionais (Kaufman, 1960, p. 47). O objetivo da pesquisa de Kaufman foi compreender como a ANF podia gozar de tão grande reputação e ser um considerada um modelo de efetividade burocrática a despeito do que ele chamou de “forças centrífugas” contra ela. Além de estarem no controle da principal propriedade da ANF, os gestores eram aqueles que lidavam diretamente com o público e detinham uma margem grande de discricionariedade nos seus contatos, o que significava a “capacidade do julgar” enquanto lidavam com questões locais (Kaufman, 1960, p. 48). Kaufman estava preocupado com o fato de os “gestores poderiam influenciar e modificar e até mesmo, de certa forma, definir as políticas públicas – mesmo sem saber disso” (p. 65). E, tal como Glen Robinson mencionou quando estudou a mesma agência quase duas décadas depois, “a descentralização também amplia a influência dos interesses locais” (1975, p. 37).

Apesar de tudo isso, Kaufman encontrou uma organização centrada, cujos membros compartilhavam uma cultura organizacional bastante forte, caracterizada por vários mecanismos de controle e instrumentos administrativos que ajudavam os diretores localizados em Washington a garantir certa homogeneidade. Kaufman também encontrou valores chave e estilos cognitivos sendo compartilhados por um staff de 90% trabalhadores homens que haviam sido recrutados, selecionados e treinados segundo os mesmo princípios de eficiência, linguagem simbólica e ideologia que contribuíam para fortalecer uma ética própria desses gestores. Como Robinson (1975) destacou: “Apesar de a Agência tolerar uma grande variedade de pontos de vista em assuntos particulares sobre questões pessoais, contava muito em termos de contratação, responsabilidades e eventuais promoções a lealdade às políticas tradicionais de uso e gerenciamento da terra” (p. 39). Mesmo assim, alguns anos mais tarde

alguns críticos acusaram a burocracia da ANF de haver sido “capturada” pelos interesses da indústria madeireira e afirmaram que os “administradores se identificavam mais facilmente com os interesses da indústria do que com o interesse público” (Robinson, 1975, p. 257).⁶

Depois do fim da Segunda Guerra mundial, outros usos para as florestas nacionais passaram a ser considerados. As primeiras iniciativas de “ouvir e buscar incorporar as visões e as preferências da opinião pública em decisões sobre políticas” foram tomadas após uma década de experiência com a implementação dos programas do New Deal durante os anos 1930, e das grandes agências estatais que surgiram e se fortaleceram nesse período como um de seus resultados, com a “proliferação dos órgãos de administração e aumento do número de funcionários públicos, de meio milhão, em 1933, pra 850 mil em 1938” (Allen, 1968, p. 245 e segts.). Em 1946, uma lei estabeleceu padrões para a participação pública (Koontz et al., 2004, p. 4). Em 1960, o Congresso norte-americano votou a Lei do Uso Múltiplo e Sustentável (Robinson, 1975). De acordo com a especialista em resolução de conflitos em terras públicas, Julia Wondolleck (1988, p. 155): “A política nacional de florestas deixava de ficar focada apenas nos ideais conservacionistas e passava a também incorporar fins preservacionistas e não comerciais”.

Com o advento do movimento ambientalista e da “explosão” da participação pública nos anos 1960 (Koontz et al., 2004, p. 5), os gestores de florestas nacionais passaram a ter que encarar uma situação totalmente diferente. Vários grupos passaram a questionar o processo decisório, reclamando espaço para serem consultados e ouvidos.⁷ Críticas a esses gestores e suas práticas insuladas produziram numerosos processos judiciais cujo principal resultado foi impedir ou postergar os planos de manejo, o principal instrumento de planejamento

⁶ Outros estudos foram realizados nas décadas seguintes. Cf. Paul Culhane (1981), baseado em pesquisas realizadas no começo dos anos 1970, e o trabalho sobre o processo decisório na ANF publicado por Paul Sabatier e colaboradores (1995).

⁷ Há vários casos de ações públicas nos EUA voltadas causas ambientais a partir dos anos 1960. O movimento pela restauração da Baía de São Francisco, por exemplo, liderado por três influentes senhoras da elite, redundou na criação em 1961 da campanha Save The Bay, e se tornou um dos exemplos mais famosos e internacionalmente reconhecidos. Graças à mobilização gerada na sociedade, e a pressão exercida sobre os políticos tomadores de decisão (com arrecadação de dinheiro da sociedade civil para custear o movimento, envio de cartas, ligações telefônicas e excursões de ônibus fretados, entre outras ações), conseguiu-se que se desse um basta no despejo de lixo in natura e refreassem os projetos de aterramento da baía (*filling the Bay*). Também conseguiram conter a especulação imobiliária e dar visibilidade para projetos de desenvolvimento em curso que iriam causar grande dano ambiental. Tudo isso impulsionou a discussão sobre a restauração de áreas degradadas pela ação humana naquele estuário. O movimento ainda foi responsável pela criação de um órgão dentro do Estado norte-americano exclusivamente voltado para a gestão ambiental dos ecossistemas costeiros marinhos e outros associados, a primeira agência do tipo criada no mundo: a Bay Conservation and Development Commission (Cf. <http://www.savesfbay.org/history>. Acesso em 14 dez 2014).

disponível para os gestores. A pressão e a imobilidade causada foi tanta que alguns grupos chegaram a sugerir a extinção da ANF.

O conceito de planejamento de uso múltiplo das florestas nacionais passou a ser invocado por coalizões de defesa locais quando a recreação ao ar livre e a proteção à vida selvagem se tornaram valores sociais defendidos na década de 1960. Além do uso recreacional, uma perspectiva mais abrangente, de planejamento ecológico, passou a ganhar destaque à medida que a opinião pública se tornou mais consciente de como as florestas eram gerenciadas até então.⁸ A preocupação com a proteção da vida selvagem levou a um maior engajamento da população e a propostas de estabelecimento de novas áreas protegidas. O foco deslocava-se das *commodities* para as *amenities*.⁹

Algumas técnicas, tais como os incêndios prescritos e “controlados” e as práticas de *clear-cutting forestry* (“corte raso”) chocaram a opinião pública quando fotos de campos devastados após o corte da madeira foram divulgadas. A primeira técnica era usada supostamente para o gerenciamento e controle das infestações por insetos e luta contra incêndios espontâneos. Porém, por vezes esses fogos se tornavam incontrolláveis, provocando danos irreparáveis. A segunda técnica era empregada para facilitar a colheita das árvores maduras e preparo do terreno para novo plantio.

Inovações legislativas que acompanharam o avanço no debate público em torno da questão da conservação da natureza ampliaram ainda mais o interesse de certos grupos e funcionaram como um estímulo à participação cidadã. A Lei dos Rios (Wild and Scenic River Act), de 1968, foi promulgada no intuito da proteção de alguns rios especialmente escolhidos por sua beleza e singularidade, e, em 1969, o Congresso votou finalmente a Política Nacional do Meio Ambiente, que estabelecia a realização de estudos de impacto ambiental para qualquer nova atividade humana que representasse algum dano ao meio ambiente, entre outras restrições.

⁸ Segundo Faich e Gale (1971), os grupos e as organizações antes apenas orientados para a recreação ao ar livre (*outdoor recreation*), tais como os clubes de caminhada, experimentaram uma inflexão a partir da década de 1960, respondendo, com maior engajamento, ao crescente interesse público pelas questões ambientais: “(...) the environmental movement has probably changed the orientation of hiking club[s], and (...) [we] would find increased instrumental involvement, including, besides sending a resolution to a congressional representative, possible affiliation with a statewide environmental council, the solicitation of statements from congressional candidates on environmental issues, surveillance of a governmental agency with environmental responsibilities, and even possibly the filing of an injunction to protect a favorite hiking area” (p. 272).

⁹ Sabatier e colaboradores (1995) identificaram nos planos de manejo das florestas nacionais que estudaram três grupos e três coalizões em pugna: os “commodity-constituency groups”, organizados em torno da “Commodity-Advocacy Coalition”; os “amenity-constituency groups”, em torno da “Amenity-Advocacy Coalition”, e os próprios gestores da ANF que insistiam em atuar segundo os princípios do gerenciamento científico, e se aglutinaram em torno da “Scientific Management Coalition”. Ver capítulo 2, adiante.

Em 1973, a Lei sobre Espécies sob Risco fortaleceu o U. S. Fish and Wildlife Service, o qual era demandado por grupos ambientalistas e outras agências do governo para que fornecesse expertise técnica mediante pareceres de biólogos especializados em ecologia. No caso das florestas, a Lei sobre Gerenciamento das Florestas Nacionais, de 1976, restringiu consideravelmente a discricionariedade dos gestores da ANF, determinando a realização de estudos prospectivos e planos de manejo com previsibilidade de 15 anos para cada uma das florestas sob supervisão daquela agência, que teve que se preocupar muito mais sobre os potenciais danos ambientais a partir de então.

Pressões advindas de toda parte levaram a ANF a perder em décadas recentes para a ANP significantes porções do território que estavam previamente sob a sua jurisdição. Como resultado, algumas práticas consideradas extremas são hoje aplicadas com maior cuidado e as áreas destinadas ao refúgio e proteção da vida selvagem, bem como destinadas a outros usos públicos, têm aumentado em tamanho substancialmente desde então. Além disso, na atualidade, como parte dos esforços para desenvolver uma abordagem mais apropriada com respeito ao gerenciamento das suas florestas, a ANF tem programas especialmente desenhados, com profissionais com formação específica para lidar com demandas de uso das terras públicas para a realização de cerimônias por parte de algumas tribos indígenas. Foi criada, por exemplo, uma “divisão de relações tribais” que faz a intermediação das relações entre a agência e esses povos tradicionais.¹⁰

Robert Potts (2002) defende que nós estamos vivendo uma nova era nas técnicas e na gestão das florestas – “A Era da Colaboração e do Gerenciamento Ecosistêmico” – e cita experiências inovadoras e bem-sucedidas que têm sido implementadas. Ele afirma que a ANF já não governa sozinha as terras públicas na América. Ao contrário, a agência tem sido mantida sob os olhos atentos da sociedade (*held more accountable*) e é obrigada hoje a ser mais responsiva aos interesses da sociedade civil. Essa nova era também demanda um novo tipo de profissional, mais disposto e capaz de lidar com os desafios derivados das novas tarefas e rotinas, incluindo a promoção do planejamento colaborativo e o gerenciamento de processos participativos, tais como a mediação da participação pública e a condução de processos de resolução de conflitos (Triple & Wellman, 1989; Wondolleck & Yaffee, 2000).

¹⁰ Em visita ao escritório central da ANF no norte do estado do Texas, na cidade de Lufkin, em março de 2014, pudemos conversar com vários profissionais envolvidos na gestão das florestas nacionais e das chamadas “grasslands” naquele estado. Na Floresta Nacional Davy Crockett, conhecemos o responsável por essa divisão de “relações tribais”, Brian Townsend. Mais informações podem ser obtidas em <http://www.fs.fed.us/spf/tribalrelations/regional/index.shtml>. Acesso em 02 jan 2015.

Ainda há resistências por parte da burocracia estatal em adotar abordagens mais abrangentes do que os estritos e por vezes unilaterais e utilitários princípios do “paradigma conservacionista do gerenciamento das terras em base científica” (Wondolleck, 1988). Pesquisas recentes demonstram que os decisores dentro da Agência Nacional de Florestas norte-americana são hoje, e de maneira variada, mais permeáveis a influências externas. Eles tendem hoje a negociar e aprender como “reconciliar” ciência e política. (Manring, 1993). No entanto, Potts (2002) demonstra que a maior parte dos desentendimentos e críticas dirigidas aos gestores das florestas nacionais ainda são devidas à dificuldade desses profissionais em reconhecer e incorporar os saberes locais.

1.2 A conservação da natureza em solo brasileiro

Tal como vimos acima para o caso dos Estados Unidos, a história da conservação dos recursos naturais em solo brasileiro também revela como os valores associados à natureza foram se transformando no decorrer do século XX. E, definitivamente, não se trata apenas de uma questão utilitária. Existe uma dimensão simbólica muito importante no sentido da conservação que por vezes é desconsiderada. Há quem afirme, por exemplo, que o decreto imperial de D. Pedro II, que ordenou o reflorestamento das encostas das montanhas da cidade do Rio de Janeiro à medida que seca assolava a cidade em meados do século XIX, tenha sido o nosso marco de criação da primeira área protegida. A mata original tinha dado lugar inicialmente à cana de açúcar e posteriormente ao café, mas os córregos e rios que abasteciam o manancial urbano secaram com o seguido empobrecimento do solo devido ao trato inadequado e à falta de cobertura florestal. Já haveria, segundo alguns autores, um propósito da elite política no projeto de reflorestamento daquela área que se tornaria o que conhecemos hoje como a Floresta da Tijuca. Dentro do ideal de construção de uma identidade nacional brasileira, a natureza teria um papel bem definido. No “ideal de civilização” que se valorizava, a natureza deveria ser domesticada e ordenada.¹¹

A maioria dos órgãos públicos criados para gerenciar os recursos naturais – os institutos e suas divisões, seções e serviços, os departamentos, as autarquias, superintendências e secretarias –, por vezes desmembrados, outras vezes fundidos numa única organização anos ou décadas após o seu surgimento (ou mesmo criados, extintos e posteriormente recriados), não vieram à luz

¹¹ Cf. HEYNEMANN, Claudia. *Floresta da Tijuca: natureza e civilização no Rio de Janeiro*. (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura/Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural/Divisão de Editoração, 1995) apud Menarin (2010).

necessariamente sob a égide da proteção ou conservação, mas fazem parte de uma engenharia institucional e organizacional cuja lógica é própria da administração pública moderna, que no fundo é reflexo da pugna entre concepções políticas e ideológicas que dão o tom para a composição do Estado. A partir de 1934, por exemplo, cada nova estrutura burocrática seria acompanhada pela criação de conselhos de especialistas cuja função era assessorar o presidente da República.¹² A legislação mencionava a criação dos conselhos nacionais: o Conselho Florestal, o Conselho de Caça, o Conselho da Proteção à Fauna, Conselho de Imigração e Colonização etc. Alguns foram implementados; outros não saíram do papel.

O quadro abaixo traz um histórico dos órgãos públicos que se sucederam desde meados do século XIX, e a evolução da criação de áreas protegidas federais ao longo do século XX, entre outros eventos importantes para compreender a dinâmica da administração pública brasileira no tratamento das questões ambientais relativas, sobretudo, à conservação da biodiversidade.

¹² Segundo estudo clássico de Maria do Carmo Campello de Souza (1990): “A ideia ‘corporativa’ da época tinha estes três elementos: o mito da tecnocracia; o mito da representação técnico-profissional; a panaceia dos conselhos técnicos” (p. 71).

Quadro 1. Pequeno histórico dos órgãos públicos ligados à gestão dos recursos naturais brasileiros e da evolução da legislação sobre áreas protegidas no Brasil

Século XIX

- 1808: Início das atividades do Jardim Botânico (JB) do Rio de Janeiro. O JB é criado para sediar a plantação de chá, muito apreciado pela família real
- 1850: Lei 601, de Dom Pedro II, proibindo a exploração florestal nas terras descobertas. A lei foi ignorada, continuando o desmatamento para implantação da monocultura de café
- 1861: Criação da Floresta da Tijuca por decreto imperial. O JB é cedido ao Instituto Imperial Fluminense de Agricultura (IIFA), uma organização privada, encarregada de fundar uma escola prática de agricultura
- 1890: O JB é desanexado do IIFA e subordinado à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior
- 1892: Antigo Museu Real, fundado em 1818, o Museu Nacional (RJ) tem sua sede transferida para a antiga residência da família real portuguesa
- 1896: Criação do Parque Estadual de São Paulo, o Parque da Cidade, hoje conhecido como Horto Florestal
- 1899: Criação do Instituto Butantã (IB) para a fabricação de vacinas devido a uma epidemia de peste bubônica no porto de Santos. O IB foi construído numa chácara afastada do centro urbano, hoje situada no bairro do Butantã

Século XX

Décadas de 1910 e 1920

- 1911: Publicação do Mapa Florestal do Brasil.
- 1912: Criação da Superintendência de Defesa da Borracha (SDB)
- Em 1915, assumiu a direção do Jardim Botânico o médico e cientista Antônio Pacheco Leão. Início da ascensão dos médicos higienistas a postos-chaves de comando na máquina administrativa
- Criação dos primeiros dois parques nacionais no antigo território do Acre. Os decretos caíram no esquecimento e esses parques nunca foram efetivamente implementados
- 1921: Criação do Serviço Florestal, regulamentado em 1925
- 1923: Criado o Serviço de Pesca e Saneamento do Litoral, da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha
- 1929: Criação da Estação Biológica de Itatiaia como unidade integrante da estrutura administrativa do Jardim Botânico

Década de 1930: Primeiras iniciativas de ordenamento dos recursos naturais. A produção era a prioridade

- 1930: O Serviço Florestal é “praticamente substituído” pela Seção de Reflorestamento do Serviço de Fomento da Produção Florestal
- 1932: Extinto o Serviço de Pesca e Saneamento do Litoral e criada no Departamento de Indústria Animal, no Ministério da Agricultura, a Divisão de Caça e Pesca e instalado o Serviço de Caça e Pesca
- 1934: Promulgada a segunda constituição republicana brasileira. Pela primeira vez atribui-se um valor à natureza, que passa a ser considerada como patrimônio nacional a ser preservado.
 - Aprovação do primeiro Código Florestal Brasileiro (CFB), e definidas 4 categorias de florestas “protetoras”, “remanescentes”, “modelo” e “de rendimento”, consideradas “de interesse comum a todos os habitantes do país”. No CFB há a sugestão de criação de uma Polícia Florestal. Os delegados florestais regionais eram nomeados via portaria ministerial, mas exerciam a função como voluntários

- Neste mesmo ano são publicados os primeiros dispositivos legais de proteção à natureza: o referido CFB, o Código de Águas, o Código de Caça e Pesca, e o Decreto de Proteção aos Animais, posteriormente regulamentados.
- Realização da Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, entre os dias 08 e 15 de abril
- 1936: O Jardim Botânico organizou a Primeira Reunião Internacional de Anatomistas de Madeira. Dois anos depois, promoveu-se a Primeira Reunião Sul-Americana de Botânica, que contou com a adesão de 40 instituições nacionais e estrangeiras e a participação de 213 cientistas
- 1937: Criação do primeiro Parque Nacional (Parna) brasileiro, o Parna de Itatiaia
- 1938: Mudanças administrativas ocorreram no Ministério da Agricultura: o Instituto de Biologia Vegetal foi extinto e tanto o Jardim Botânico quanto o recém-criado Parque Nacional do Itatiaia passaram a ser subordinados ao novo Serviço Florestal.
 - Criação do Instituto Nacional do Mate
- 1939: Criação dos Parques Nacionais de Iguaçu e da Serra dos Órgãos.
 - Aprovado o novo Código de Caça, que institui também um Conselho Nacional de Caça

Décadas de 1940 e 1950: Industrialização e desenvolvimentismo

- 1941: Criação do Instituto Nacional do Pinho, órgão oficial brasileiro de proteção dos interesses dos produtores e exportadores de pinho. Criação do Parest Campos do Jordão (SP)
- 1943: Criação do Parque de Refúgio Animal. Reserva e Criação de Animais Silvestres Sooretama, no município de Linhares (ES). Criação do Parest Monte Pascoal (BA). Nova regulamentação do Código de Caça, com a criação de um Selo Pró-Fauna, com o objetivo de arrecadar recursos para a formação e conservação dos parques de refúgio animal
- 1944: Criação do Parest Rio Doce (MG).
 - Criada a Seção de Parques Nacionais e mais 6 outras seções dentro do Serviço Florestal
- 1946: Criação da primeira Floresta Nacional Araripe-Apodí (CE, PE, PI, e RN)
- 1947: Criação da Comissão Executiva de Defesa da Borracha. O Banco de Crédito da Borracha foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia
- 1948: Criação do Parque Nacional Paulo Afonso (AL, PE e BA)
- 1953: Criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Foi a primeira iniciativa de planejamento regional na Amazônia
- 1955: Lei da Patrulha Costeira (Marinha)
- 1958: Criada a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN)
- 1959: Criado o Departamento de Recursos Naturais Renováveis, que substituiu o Serviço Florestal

Década de 1960

- 1960: Criada a Escola Nacional de Florestas, primeira do ramo no Brasil. Criação do primeiro curso de Engenharia Florestal
- 1961: Criação da Floresta Nacional de Caxinauã (PA)
- 1962: Criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe)
- 1964: Golpe militar
- 1965: Aprovação da lei 4.771, que instituía o novo CFB, com novas tipologias de áreas protegidas (Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal)
- 1966: Criada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)
- 1967: Criação do Ministério do Interior. Com ênfase nos projetos de reflorestamento e plantio de eucalipto e pinho, dotados de vários incentivos fiscais, foi criado, vinculado ao Ministério da Agricultura

- Criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que incorporou o Serviço Florestal, o Instituto Nacional do Pinho e o Instituto Nacional do Mate. O IBDF também possuía um Departamento de Pesquisa e Conservação da Natureza (DN) para cuidar da área ambiental e gerenciar os parques existentes.
- Criação da Superintendência da Borracha (Sudhevea, devido ao nome científico da árvore *Hevea brasiliensis*), uma autarquia do Ministério da Indústria e Comércio.
- Publicada a lei 5.197, também conhecida como Lei de Proteção à Fauna, que instituiu a categoria “Reservas Biológicas Nacionais” e “Parques de Caça Federais”.
- Criação da Funai
- 1968: Conferência da Biosfera

Década de 1970

- 1970: Programa “Homem e a Biosfera (MaB), da Unesco. Criação de novas zonas protegidas denominadas “Reservas da Biosfera”
- 1971: Convenção sobre as Zonas Úmidas: Sítios Ramsar
- 1972: Conferência de Estocolmo (conceito de “ecodesenvolvimento”)
 - Convenção do Patrimônio Mundial (Unesco): Sítios do Patrimônio Natural Mundial
- 1973: Estatuto do Índio: base legal e administrativa para o estabelecimento e demarcação das Terras Indígenas segundo 4 diferentes categorias: “Reserva Indígena”, “Parque Indígena”, “Colônia Agrícola Indígena” e “Território Federal Indígena”
 - Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, passando a dividir funções com o IBDF, sobretudo no que tange às áreas protegidas
- 1979: O IBDF e a FBCN apresentam o primeiro “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil”

Década de 1980

- 1981: É promulgada a lei 6.938, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. Principais inovações:
 - Utilização do Zoneamento Econômico Ecológico como instrumento de planejamento e como um dos instrumentos de política ambiental a “avaliação de impactos ambientais”
 - Criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que passam a ser os principais instrumentos de uma política ambiental orientada para ações descentralizadas. A lei cria ainda a obrigação do licenciamento e a primeira resolução do Conama cita as atividades que precisam elaborar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)
 - Criadas as categorias “Área de Proteção Ambiental” e “Estações Ecológicas”, por iniciativa do ambientalista e então diretor da SEMA, Paulo Nogueira Neto
- 1982: Segunda versão revisada do “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil”
- A Comissão Brundtland, criada pela Organização das Nações Unidas em 1983, divulgou o conceito “desenvolvimento sustentável”. A emergência de um novo paradigma fez com que essa expressão passasse a ser utilizada por representantes do Estado, da sociedade civil e dos empresários
- 1983: Publicação do *Inventário Florestal Nacional*
- 1984: Criadas as categorias “Reservas Ecológicas” e “Áreas de Relevante Interesse Ecológico”
- 1985: Tombamento da Serra do Mar
- 1986: Criação da ONG SOS Mata Atlântica
 - Criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo
- 1988: Promulgação da nova Constituição: as políticas ambientais evoluem e estados e municípios passam a ter competência para formularem suas próprias políticas, ao mesmo tempo em que determina ser direito de todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado e que é dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo
 - O IBDF encomendou, desta vez à Fundação Pró-Natureza (Funatura), um estudo sobre as categorias de proteção então existentes no país e a elaboração de um

anteprojeto de lei voltado para a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação

- 1989: Proposta de anteprojeto de lei que criava nove categorias distintas de unidades de conservação
 - Criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) por meio da fusão de quatro órgãos: o IBDF, Superintendência da Pesca (Sudepe), a Superintendência da Borracha (Sudhevea) e a SEMA.

Década de 1990

- 1991: Início da implementação da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
- 1992: Criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão de hierarquia superior que passa a ter a missão de formular a Política de Meio Ambiente no Brasil. O Ibama passa a ter uma atuação mais voltada para fiscalização
 - Encaminhado pela primeira vez ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que criava o SNUC
 - Criado o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais no âmbito do Ibama
 - Realização da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), que reuniu 179 chefes de Estado e de governo, empresários e contou com uma inédita participação da sociedade civil por meio do Fórum das ONGs. Diversos documentos foram então assinados:
 - Assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima
 - Assinatura da Convenção da Diversidade Biológica
 - Assinatura da Carta da Terra
 - Assinatura da Protocolo de Florestas
 - Assinatura da Agenda 21 Global, entre outros documentos
 - A Conferência também lançou novas políticas fomentadas por doações de cooperação internacional, tal como o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)
- 1996: Criação da categoria “Reserva Particulares do Patrimônio Natural”
- 1998: Aprovação da Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605)

Século XXI: política ambiental mais participativa; crescente aumento dos conselhos deliberativos e consultivos

- O ano de 2000 se inicia com a aprovação da lei 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), dividindo as unidades de conservação em unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável
- Dois anos após a criação do SNUC, foi lançada a Agenda 21 Brasileira em 2002, com vasta consulta à população brasileira, universidades, ONGs, órgãos públicos dos diversos entes federativos
- 2001: Criação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen), que hoje possibilita a participação dos povos indígenas, das comunidades locais, das empresas e de organizações ambientalistas como convidados permanentes com direito a voz
- 2003: Primeiro ano do Governo Lula. Marina Silva assume o Ministério do Meio Ambiente
 - Foram estabelecidas a Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio) e a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor). Realização da primeira de três Conferências Nacionais do Meio Ambiente (2003, 2005 e 2008)
 - Realizado o V Congresso Mundial de Parques e Áreas Protegidas, realizado em Durban, África do Sul. Forte impulso à discussão sobre governança e modelos de governança
- 2005: Criação, no Piauí, do primeiro Mosaico de UCs segundo a normatização do SNUC
- 2006: Aprovação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)

- Criação no Ibama da Diretoria Socioambiental (DISAM), que incorporou o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Populações Tradicionais (CNPT), e reestruturação da Diretoria de Ecossistemas (DIREC) em núcleos por bioma
- 2007: Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).
 - Criação dos Mosaicos de UCs no Corredor da Serra do Mar: Mosaicos Bocaina, Mantiqueira e Central Fluminense.
 - Promulgação da Lei 6.040, que institui a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais
- 2008: Marina Silva pede demissão do cargo de ministra do MMA. Assume o Ministério o ambientalista carioca Carlos Minc, que na época era o secretário estadual do Meio Ambiente no RJ
 - Por iniciativa de Carlos Minc, foi criado um Grupo de Trabalho para estudar e propor a exclusão da Vila do Aventureiro, na Ilha Grande (RJ), dos limites da Reserva Biológica Praia do Sul
 - Pressões pelo desmembramento e recategorização de parcelas do Parque Nacional do Itatiaia movidas por uma associação de moradores locais interessados na regularização de sua situação fundiária irregular
- 2010: Encaminhamento à Alerj da lei de recategorização do Parque Estadual Marinho do Aventureiro, na Ilha Grande
- 2011: Aprovação do novo Código Florestal Brasileiro
- 2014: Criação da primeira Reserva de Desenvolvimento Sustentável no estado do Rio de Janeiro: A RDS do Aventureiro, na Ilha Grande

Fonte: Adaptado de Vieira & Cader, 2007. Complementado com dados de: Dias (2007); Mercadante (2001); Medeiros et al. (2004); Medeiros (2006); Urban (1998); Pereira (2012); do site do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (Disponível em <http://jbrj.gov.br/jardim/historia>, acesso em 29 nov 2014); e do site do Ibama (Disponível em <http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental/historico-brasileiro>, acesso em 29 nov 2014).

A obra da conservação da natureza no Brasil mais se assemelha, nas primeiras décadas do século passado, a um subproduto de outras ações governamentais, e não propriamente a uma política pública específica, pelo menos não aos olhos e segundo os propósitos contemporâneos. Algumas das primeiras ações conservacionistas partiram da sociedade, de organizações civis que pressionavam o poder público para evitar o avanço da degradação. Destacam-se os primeiros naturalistas e observadores da vida selvagem, sociedades de amigos das árvores, e ornitólogos autodidatas associados a sociedades internacionais de proteção da natureza que tinham acesso à informação privilegiada e participavam dos primeiros encontros de especialistas então realizados. O Estado respondia às demandas por proteção à natureza elaboradas em instâncias privilegiadas da sociedade brasileira da época, e agiu regulamentando as relações sociais e os interesses sobre os recursos naturais de acordo com o jogo de forças dos atores que tinham voz. Houve certamente um apelo para a conservação entre as elites mais esclarecidas – sobretudo biólogos e outros cientistas –, mas havia também a oposição dos proprietários de terra, que pretendiam extrair o máximo no menor prazo possível, ainda que isso representasse a devastação total.¹³

A primeira codificação ambiental – o Código Florestal, o de Minas, o das Águas, o Decreto de Proteção aos Animais – demonstra o esforço mínimo do poder público no sentido de estancar a sangria. A floresta, tal como tinham sido com o látex e o pescado desde antes da virada do século, passou a ser objeto de regulação devido ao seu valor econômico. O potencial energético dos rios e o controle da oferta de água nas fontes minerais também foi objeto de atenção dos legisladores. A exploração descontrolada da fauna provavelmente levou várias espécies à extinção. O negócio da exportação de peles, penas e borboletas representou durante muito tempo uma fonte de recursos fenomenal para alguns poucos grupos na sociedade. E foi por pressão dos cientistas mencionados acima que instrumentos de regulação da atividade, como o Código de Caça, decretado em 1934, foram criados.¹⁴ As riquezas minerais contidas no subsolo da terra ou dos mares ainda hoje despertam a cobiça de muitos, mesmo nesta era atual em que a tendência mundial é de substituição das matrizes energéticas.

¹³ José Augusto Pádua identificou uma “crítica ambiental” no pensamento político das elites brasileiras que eram enviadas às universidades europeias bem antes, ainda no século XVIII. O autor nos mostra como os pensadores de então elaboravam discursivamente a destruição do ambiente natural que “não era entendida como um ‘preço do progresso’, como na visão hoje dominante, mas sim como um ‘preço do atraso’”, representado pelo passado colonial e pela escravidão (Pádua, 2004, p. 13).

¹⁴ Os biólogos do Museu Nacional participaram ativamente como conselheiros na elaboração do Código de Caça. Uma ciência que ganhava projeção social, os conhecimentos da biologia são empregados pela primeira vez de forma “militante” na causa de proteção à natureza. Cf. Franco & Drummond, 2009; Duarte, 2010; e Menarin, 2010.

A elite no poder se conscientizava pouco a pouco de que os recursos naturais eram também recursos estratégicos para o desenvolvimento do país. Mas essa consciência com formato, digamos, ecológico, levou muito tempo para ganhar espaço dentro do Estado. Como afirmam Mittermeier e colaboradores (2005, p. 14), “a consciência da necessidade de conservar a vida silvestre do Brasil ainda era incipiente até a primeira metade do século XX”.

No Brasil, ao contrário dos EUA, preservacionistas e conservacionistas estiveram a princípio no mesmo barco, ainda que a lógica estatal de alocação dos recursos fosse similar, isto é, parques nacionais como áreas preservadas e florestas nacionais destinadas à exploração da madeira e demais recursos naturais (Medeiros et al., 2004). Mas aqui o Ministério da Agricultura esteve a cargo de ambas as tarefas, pendendo declaradamente pelo uso e gestão das *commodities*, e demonstrando pouco ou nenhum interesse pela criação de novas áreas protegidas durante décadas. Áreas naturais vieram a ser reservadas somente a partir da década de 1970, com a criação de novos parques, porque crescia o interesse nacional e internacional pelo futuro da Amazônia. A dimensão da devastação também passou a ser melhor conhecida graças ao emprego tecnologias de ponta para a época, como o levantamento fotográfico aéreo e programas em parceria com o governo norte-americano (Mittermeier et al., 2005).

O Estado brasileiro cresceu e modernizou-se ao longo do século XX, e, como pode ser visto acima, várias foram as ações e políticas públicas de promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional. Como sabemos, esse processo histórico não foi propriamente justo em termos da distribuição dos benefícios para os diferentes estratos da sociedade, e recorrentemente ampliou as distâncias sociais e reforçou as desigualdades existentes. No que tange à gestão dos recursos naturais e à proteção da natureza, alguns avanços ocorreram ao mesmo tempo em que muitas barbaridades foram (e ainda são) cometidas em nome do mesmo desenvolvimento e crescimento econômico acelerado. Curiosamente, tal como declarou uma agrônoma aguerrida que trabalhou dentro da máquina estatal durante a ditadura para garantir a ampliação das áreas protegidas, os militares abraçaram a conservação da natureza provavelmente porque “a criação de áreas protegidas caiu muito bem na estratégia militar: defender uma área, cercar uma área contra os inimigos, é um raciocínio militar” (Maria Tereza de Pádua apud Urban, 1998, p. 148).

Tal como no caso norte-americano, a sucessão e transformações por que passaram os órgãos administrativos nos conta também sobre a história das ciências e profissões que se tornaram prestigiosas e se firmaram, e trouxeram um novo olhar sobre como tratar os recursos naturais,

novos conhecimentos que substituíram antigas crenças que davam o norte à ação daqueles que governavam. O quadro 2, abaixo, ilustra de forma sintética essa discussão. Os anos destacados correspondem a marcos legais que significaram uma alteração no paradigma anterior. Todavia, estamos cientes de que certas práticas e concepções perduraram por longo tempo e que crenças modernas costumam conviver por décadas com outras consideradas ultrapassadas.¹⁵

Com a proximidade da abertura política vimos surgir dentro do Ministério do Interior do governo militar a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), o primeiro órgão propriamente voltado à gestão ambiental à medida que o debate avançava internacionalmente. À frente dele estava o famoso biólogo e ambientalista Paulo Nogueira Neto. A figura de Paulo Nogueira Neto (PNN) é tão emblemática da luta pela conservação da natureza no Brasil que poucos se dão conta de como as práticas sociais são menos centralizadas e oficiais do que parecem ser. PNN foi o responsável pela criação de três categorias de unidades de conservação, uma de uso indireto (as Estações Ecológicas) e outras duas de uso sustentável, uma delas, aliás, que se popularizou significativamente com o tempo (Nogueira Neto, 2001).

¹⁵ Segundo depoimento de Alceo Magnanini, por exemplo, um dos ambientalistas históricos entrevistados por Teresa Urban, “a dizimação de 3 a 4 quilômetros de mata em redor de cada cidade do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul para combater a malária”, retirando “toda a mata” e jogando “DDT em quantidade” foi orquestrada pelo então ministro da Saúde, Mário Pinotti, em plena década de 1950 (Urban, 1998, p. 125).

Quadro 2. Diferentes concepções da natureza e objetivos das ações governamentais

	Sec. XIX a década de 1930	1934 (1º Código Florestal) a décadas de 1960-1970	1965 (2º Código Florestal) a década de 1980	1989 (Criação do MMA) até 2010 (Novo Código Florestal)
Concepção e valores associados à natureza	•Natureza perigosa e ameaçadora	•Natureza planejada para o provimento e abastecimento da sociedade	•Natureza ameaçada e vigiada	•Natureza desconhecida e protegida (preservação e conservação)
Profissões e atividades e atores-chave	Médicos higienistas, botânicos, zoólogos, naturalistas, coletores	Agrônomos, engenheiros silvícolas e florestais, geógrafos, naturalistas e historiadores naturais	Militares, engenheiros florestais, agrônomos, geógrafos, biólogos, paleontólogos e arqueólogos	Biólogos, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, administradores públicos, arquitetos da paisagem e ambientalistas em geral
Ações e práticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> •Foco na saúde dos habitantes das cidades: urbanismo •Higienismo, eugenismo e salubridade •Controle: saneamento e erradicação de pestes e doenças tropicais (peste bubônica, febre amarela e malária) •Combate a “ambientes insalubres” (cortiços) •Corte da mata e envenenamento do ambiente •Taxonomia 	<ul style="list-style-type: none"> •Planejamento voltado à produção •Modernização e desenvolvimentismo •Regulação •Criação de parques naturais e parques de criação de animais silvestres e refúgios: animais úteis e daninhos •Taxonomia 	<ul style="list-style-type: none"> •Governo •Controle •Mapeamento •Regulação •Conservação •Cercamento •Recursos estratégicos •Ideologia da Segurança Nacional e controle de fronteiras •Taxonomia 	<ul style="list-style-type: none"> •Governança •Gestão •Incertezas •Biodiversidade •Sociodiversidade •Pesquisa •Regulação •Taxonomia
Ministérios	<ul style="list-style-type: none"> •Secretaria de Estado e dos Negócios Interiores do Reino (1796-1890) •Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores (1891) 	Ministério da Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> •Ministério da Agricultura (MA) •Ministério do Interior (MI) 	Ministério do Meio Ambiente
Organizações, órgãos públicos (institutos, departamentos, serviços, superintendências, secretarias, divisões e seções) e outros setores da sociedade	<ul style="list-style-type: none"> •Serviço de Pesca e Saneamento do Litoral (1923) •Serviço Florestal (1921) •Criação de Polícias Sanitárias e Seções de Desinfecção em órgãos estaduais 	<ul style="list-style-type: none"> •Depto. Recursos Naturais Renováveis •Depto. Nacional de Produção Animal •Divisão de Caça e Pesca (1932) •Serviço de Fomento da Produção Vegetal (1930) •Seção de Reflorestamento (1930) •Seção de Parques Nacionais (1943) 	<ul style="list-style-type: none"> •IBDF (1967), no MA •Superintendências de Desenvolvimento (anos 1960) •Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA – 1973), no MI •Universidades 	<ul style="list-style-type: none"> •Ibama e ICMBio •Secretarias estaduais e municipais de Meio Ambiente •Conselhos (de políticas públicas e UCs) •Populações e povos tradicionais •ONGs

Fonte: Elaboração própria.

Numa entrevista concedida em 1996 à jornalista Teresa Urban, Paulo Nogueira Neto explica que as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) foram inspiradas nos “parques naturais” de Portugal, segundo ele, “um nome péssimo”. Trata-se de “áreas particulares submetidas a uma regulamentação especial de uso, com vistas à conservação” que aqui foram batizadas de APAs.¹⁶ As Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs) são espaços menores, que não podem ser convertidos em APA. Por trás de ambas as categorias havia a noção de “tombamento”: “a pessoa pode usar, mas não pode destruir” (Urban, 1998, p. 162). Segundo o entrevistado, essa foi uma maneira de driblar a falta de recursos para desapropriação, compartilhando com os particulares as responsabilidades pela proteção natural.¹⁷

Na mesma entrevista, o eminente ambientalista discorre sobre a criação da outra categoria de unidade de conservação, as suas Estações Ecológicas (ESECs): “um tipo de unidade de conservação baseado nas universidades, nas pesquisas”.¹⁸ Segundo o entrevistado, essa categoria foi inventada como estratégia de proteção das florestas pela recém-criada SEMA, que competia com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) na tarefa da conservação. Essa foi a solução encontrada para conseguir recursos das superintendências de desenvolvimento (Sudam e Sudesul) e financiar novas UCs, uma vez que não conseguiam transferir a responsabilidade da gestão dos quatro parques nacionais existentes até então do IBDF para a SEMA, e o Ministério da Agricultura não criava outros, já que a prioridade deste órgão, então, era o reflorestamento.

¹⁶ Para uma análise sobre as vantagens e desvantagens para a conservação dessa categoria de UC, ver também o texto de Maria Tereza Pádua (2001), outra importante ambientalista que trabalhou durante muito tempo no IBDF e participou dos esforços para a estruturação de um sistema de áreas protegidas no Brasil.

¹⁷ Segundo Rodrigo Medeiros e colaboradores, essa ideia não é nova. Os Códigos Florestais brasileiros de 1934 e 1965 equacionaram o problema da conservação dos recursos renováveis em termos de compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e os proprietários de terras. As figuras das Reservas Legais (RLs) e das Áreas de Proteção Permanente (APPs) se baseavam na ideia de que “a proteção da natureza seria tarefa ou função executada solidariamente entre o Estado e a sociedade” (Medeiros et al., 2004, p. 85). Laureano e Magalhães (2011), por sua vez, acreditam que o Código Florestal de 1965 apresentou vários avanços em relação ao de 1934, que “tratava de proteger as florestas contra a dilapidação do patrimônio florestal do país, limitando aos particulares o irrestrito poder sobre as propriedades imóveis rurais”. O Código de 1965 – continuam os autores – “reflete uma política intervencionista do Estado sobre a propriedade imóvel agrária privada na medida em que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes do país”.

¹⁸ Talvez pelo grau de celebridade alcançada e pelo reconhecimento pelos serviços prestados na obra da conservação da natureza no Brasil por Paulo Nogueira Neto, não se discute a legitimidade das Estações Ecológicas e não se questiona por que os biólogos e outros cientistas ligados a universidades deveriam ter a seu dispor, e com exclusividade, essas extensas áreas protegidas. Não há como negar que, por mais bem-intencionada fosse a proposta de criação dessa categoria de UC, foi bastante arbitrária a definição dos seus objetivos e a seleção dos seus beneficiários. Em pleno regime de exceção vigente na época, não eram raras as decisões desse tipo, sem transparência ou consulta à sociedade. Por trás desse modelo, há uma crença de que os cientistas agiriam todos baseados no interesse público, e não se deixariam distrair pelos acenos do mercado.

Paulo Nogueira Neto ainda menciona, segundo alguns de forma pioneira (Delelis et al., 2010), a figura do mosaico de unidades de conservação ao comentar sobre como conciliar a presença das populações tradicionais e a política de criação de áreas protegidas. Para ele, a solução seria combinar as figuras de diferentes unidades: do Parque Nacional (para a promoção do turismo e garantia da vitalidade econômica de uma região), da APA (onde já existissem assentamentos e para onde seriam transferidos aqueles que estavam “indevidamente dentro do parque”) e da Estação Ecológica (destinadas à pesquisa científica) (Urban, 1998, p. 163).

A criação das primeiras Reservas Extrativistas (Resex) em 1990 como resultado dos “esforços políticos e organizacionais” do movimento social dos seringueiros da Amazônia ainda na década de 1980, exigiu do Estado brasileiro a criação de novas estruturas burocráticas para dar conta das demandas das populações tradicionais. O Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais, por exemplo, foi criado em 1992, em parte graças ao aporte de recursos do Banco Mundial por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para gerenciar a implementação das primeiras Resex da Amazônia (Cordeiro & Curado, 2007).

No âmbito do Instituto Florestal de São Paulo, alguns intelectuais desenvolviam o conceito de mosaicos e a noção de gestão integrada de áreas protegidas, “contribuindo para o ordenamento territorial e a valorização da identidade regional” (Lino, 1992 apud Gidsicki, 2013, p. 29).¹⁹ Depois de uma década de debate e negociação, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi instituído pela lei nº 9.985/2000, que tratou de normatizar as categorias de UCs existentes e deu sustentação legal às lutas dos povos tradicionais que travavam uma batalha de décadas pelo reconhecimento dos seus direitos (Cf. Mercadante, 2001).

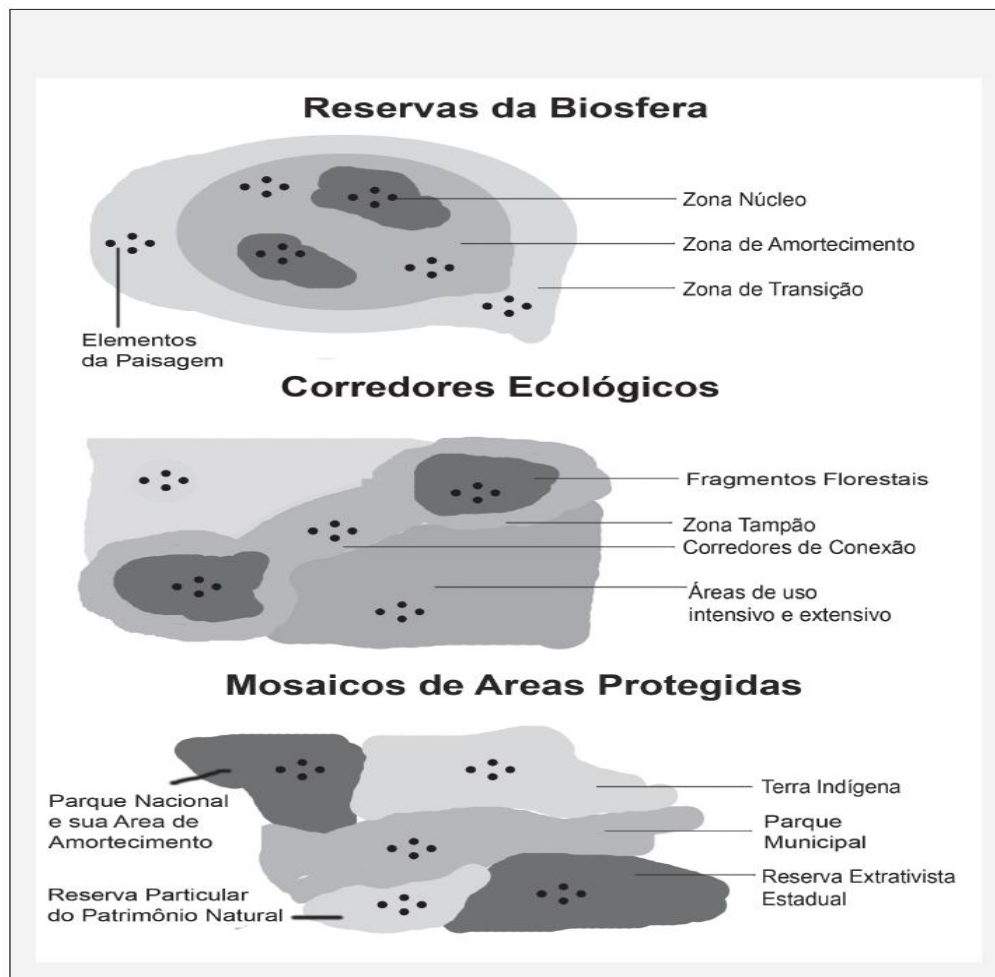
Além das UCs e suas zonas de amortecimento, o SNUC também reconheceu outras formas de ordenamento territorial, modelos integradores de áreas protegidas no Brasil, tais como as Reservas da Biosfera, os Corredores Ecológicos e os Mosaicos de Áreas Protegidas. Sobre os dois primeiros Jean-François Timmers afirmava em 2010 que os resultados mais importantes diziam respeito à sua governança:

¹⁹ “Reserva Ecológica Integrada da Serra do Paranapiacaba, Vale do Ribeira, SP”. Proposta técnica do Instituto Florestal de São Paulo. Ver a descrição da categoria “Reserva Ecológica Integrada” no substitutivo ao projeto de lei original da lei do SNUC (de 1992) apresentado por Fernando Gabeira em 1996 (Cf. Ramos & Capobianco, 1996, p. 174).

Esses projetos criaram progressivamente culturas de debates, intercâmbio institucional e experimentação na busca concreta da sustentabilidade. Esses ambientes de constante discussão e cooperação local não só permitiram que a conservação da biodiversidade deixasse de ser responsabilidade exclusiva dos governos, dentro de áreas fechadas defendidas por guardas, como também criaram contextos duradouros, muito favoráveis à implantação de novos programas, projetos e políticas de conservação e sustentabilidade, entre os quais, os mosaicos de áreas protegidas (Delelis et al., 2010, p. 112)

A figura abaixo traz três ilustrações que explicam concisamente os elementos e a lógica por trás cada um desses conceitos.²⁰

Figura 1. Diagrama com os instrumentos de gestão territorial voltados à conservação da natureza: a) Reserva da biosfera e seu zoneamento; b) Corredor ecológico visando a conectividade do fluxo gênico natural das espécies; c) Mosaicos de áreas protegidas de diferentes instância de gestão ambiental.



Fonte: Pinheiro, 2010, p. 16.

²⁰ Não avançaremos neste trabalho a discussão sobre todos os instrumentos de gestão territorial existentes no Brasil e reconhecidos pelo SNUC. Para uma boa introdução sobre eles, ver Bensusan (2001 e 2006). Sobre as Reservas da Biosfera, remetemos o leitor às publicações disponíveis no site da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (www.rbma.org.br; cf. também Rodrigues, 2001; Pinheiro, 2010, p. 15-24; Ibase, 2014, p. 14-15). Sobre os Corredores Ecológicos, ver em MMA/SBF (2009) uma boa avaliação sobre diferentes aspectos de sua implementação.

Numa de suas últimas decisões à frente do MMA, a então ministra Marina Silva criou o ICMBio, desmembrando-o do Ibama. O Instituto Chico Mendes foi criado para cuidar exclusivamente das unidades de conservação federais, sejam elas de proteção integral ou de uso sustentável. Ele favoreceu a aglutinação da coalizão pró-UCs num mesmo órgão, fortalecendo a luta pela garantia das áreas protegidas existentes e pela expansão de todo o SNUC. A sua estrutura organizacional é composta pelo órgão colegiado (Conselho Gestor, formado pelo presidente, diretores, Procuradoria e Auditoria), o órgão de apoio ao presidente (Gabinete) e os órgãos seccionais (Procuradoria Federal Especializada; Ouvidoria; e Diretoria de Planejamento, Administração e Logística – Diplan), e os órgãos específicos (Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral – Direp; Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais – Diusp; e Diretoria de Conservação da Biodiversidade – Dibio). Fazem parte ainda estrutura organizacional do ICMBio os órgãos descentralizados como centros especializados (a partir de julho de 2009), unidades avançadas, coordenações regionais e unidades de conservação espalhados por todos os estados da federação.

No entanto, ainda há uma carência muito grande de servidores na área ambiental. O ICMBio conta atualmente com apenas 2.914 servidores²¹ para cuidar de mais de 5,8 milhões de hectares em áreas protegidas. Destes, apenas 1.138 são efetivamente analistas ambientais. Em 2008, esse número era de 1.816. Das 150 UCs federais, não havia servidor em 22 UCs de uso sustentável. Das 29 APAs, 4 não tinham funcionário; das 55 Resex, 10 estavam na mesma situação.

Servidores com quem conversamos em Brasília em dois momentos (2007 e 2009) acreditavam, logo após a criação do órgão, que a reestruturação do MMA, com a cisão do Ibama para a criação do ICMBio, tinha sido “extremamente danosa”, paralisando e/ou prejudicando o funcionamento dos programas e gestão das unidades de conservação naquele momento. Mesmo em 2009 havia muita cobrança das comunidades e dos servidores regionais alocados em UCs por conta dessa reorganização dos processos e procedimentos internos. Segundo fomos informados, a acomodação de diferentes grupos (e ideologias conservacionistas) em duas distintas diretorias dificultou o intercâmbio de informações e experiências dentro do ICMBio, o que acaba por produzir superposições de iniciativas e não um planejamento conjugado de gestão das áreas protegidas.

²¹ Cf. www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/sinteses_tematicas/ST_MMA_ICMBIO.pdf. Acesso em 17 dez 2014.

O ICMBio, por sua vez, já reconheceu por diversas vezes que “a ausência de regularização fundiária tem sido um dos maiores empecilhos na gestão das unidades de conservação brasileiras, uma vez que dificulta a efetiva fiscalização, o uso público e a implementação de planos de manejo”.²² A dotação orçamentária original para a área ambiental geralmente sofre cortes determinados pelo Ministério de Planejamento de até 80% e não se tem controle de quando um determinado recurso deixa de ser contingenciado. Por outro lado, na coordenação financeira da Diusp fomos informados que as UCs têm em geral dificuldades para fazer o planejamento, e que isso se deve a certa falta de crença no processo do planejamento. Ocorre também dificuldade na execução orçamentária por conta dos critérios de licitação e devido a própria lógica de repasses dos recursos, desde o MMA, passando pelo ICMBio, pelas superintendências estaduais até chegar às UCs.

Outro marco regulatório que reflete a particularidade do caso brasileiro é a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). A instituição da PNPCT, em fevereiro de 2007, pode ser considerada uma vitória da organização dessas comunidades em movimentos sociais que lutam há muitos anos no sentido de promover a sua inclusão política e social. Seu principal antecedente foi a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, em dezembro de 2004, contando com a participação de sete ministérios e presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias. Coube ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, as atribuições de Secretaria-Executiva (MDS, s/d).

Em agosto de 2005, na cidade de Luziânia, no estado de Goiás, realizou-se o I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais: Pautas para Políticas Públicas. Tal evento teve como principal objetivo realizar uma discussão conceitual a respeito do termo “comunidades tradicionais” no Brasil, e identificar, junto aos representantes das diversas comunidades subentendidas neste conceito, quais as principais demandas do setor em políticas públicas e os principais entraves para que tais políticas pudessem ser efetivadas. Outras cinco oficinas regionais foram ainda realizadas nos estados do Acre, Pará, Bahia, Mato Grosso e Paraná em 2006, contando no total com a participação de 350 lideranças comunitárias.

²² Cf. www.diariodovale.com.br/noticias/0,16850,ICMBio-vai-fazer-desapropriacoes-no-Parque-Nacional-do-Itatiaia.html#ixzz3MFPZYyUU. A situação é similar para os estados da federação. Cf. em Brito (2000, p. 164 e sgts.) uma avaliação para a situação das unidades de conservação de São Paulo.

As comunidades tradicionais passaram a ser concebidas como “grupos culturalmente diferenciados, que possuem formas próprias de organização social”; elas usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural e se utilizam de conhecimentos e práticas transmitidas pela tradição” (MDS, s/d).

Acredita-se que $\frac{1}{4}$ do território brasileiro seja ocupado por comunidades tradicionais. Calcula-se atualmente que as comunidades tradicionais perfazem um total de 5 milhões de famílias, o que corresponderia a um universo de mais ou menos 25 milhões de pessoas (MDS, s/d). A questão primordial é o acesso à terra e aos recursos, isto é, ao território. Os outros três eixos da PNPCT dizem respeito à infraestrutura, à inclusão social e educação diferenciada e ao fomento à produção sustentável e ao seu escoamento.

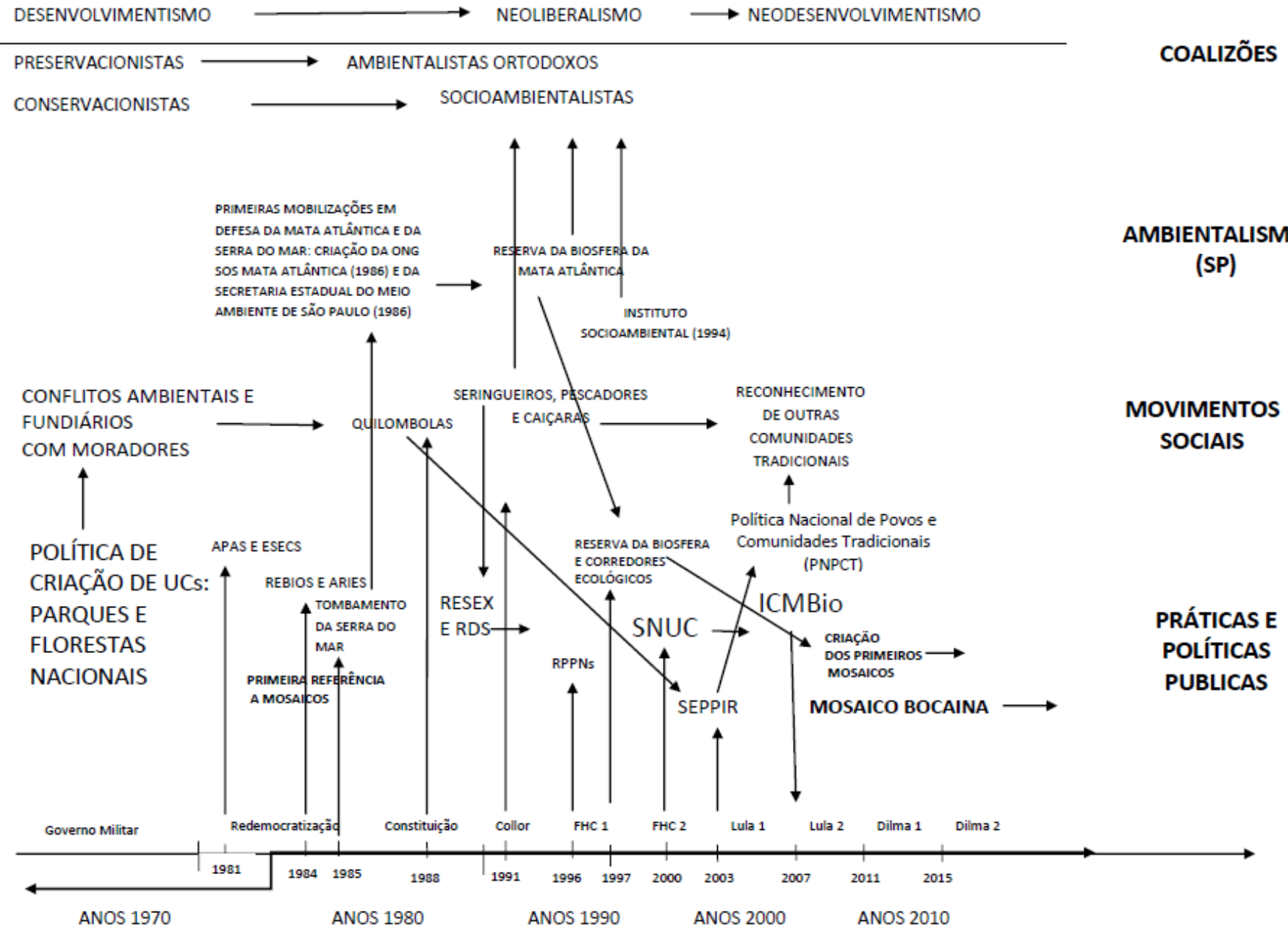
A PNPCT foi concebida de modo a assegurar o acesso coletivo ao território para “manter vivos na memória e nas práticas sociais os sistemas de classificação e de manejo dos recursos naturais, os sistemas produtivos, os modos tradicionais de distribuição e consumo da produção”. Mas também há uma dimensão simbólica muito importante:

No território estão impressos os acontecimentos ou fatos históricos que mantêm viva a memória do grupo; nele também estão enterrados os ancestrais e encontram-se os sítios sagrados. Além de assegurar a sobrevivência dos povos e comunidades tradicionais, os territórios constituem a base para a produção e a reprodução dos saberes tradicionais (MDS, s/d).

No momento atual os diferentes ministérios e lideranças comunitárias constroem juntos o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com a consolidação da Comissão Nacional para a gestão da política. Porém, dada a variedade de interfaces dessa política, e a quantidade de ministérios e autarquias envolvidas, é difícil promover o diálogo de forma a atender aos vários segmentos sociais diferentes. Realiza-se também o levantamento das inúmeras ações e programas públicos atualmente existentes, muitas vezes sobrepostos, com a realização de audiências públicas voltadas para a construção de aparatos institucionais nos estados e municípios, e uma pesquisa para o levantamento do total de comunidades tradicionais de forma georreferenciada, dados estes que ainda não estão plenamente disponíveis. A PNPCT também incentiva a criação de Fóruns Regionais e Locais para fortalecer e agregar as diferentes comunidades tradicionais de forma a que possam dialogar de modo unificado em outras arenas de debate sobre intervenções e políticas públicas que os afetem, tais como os Mosaicos de UCs e Áreas Protegidas.

Hoje, após sete anos de criação da PNPCT, ainda não foram equacionadas questões relacionadas aos quatro eixos da política. Com relação ao acesso à terra, perpetuam-se as dificuldades relacionadas ao reconhecimento de terras quilombolas e à demarcação de áreas indígenas; também há que se tratar de solucionar os conflitos decorrentes de sobreposições. Com relação à infraestrutura, vários são os conflitos em torno da construção de barragens e hidrelétricas. Com relação ao acesso aos recursos naturais e ao fomento à produção sustentável, pairam os diversos problemas relativos ao ordenamento do extrativismo e o acesso a sementes, entre outros. Percebem-se hoje claras contradições entre o projeto de desenvolvimento proposto para o Brasil e implementado na atualidade pelo governo federal (supostamente destinado a beneficiar a população de um modo geral) e os pressupostos da PNPCT (de garantia de tratamento diferenciado para parcelas da população), uma vez que os territórios dessas comunidades vivem sob constante pressão para o avanço das fronteiras econômicas do país, e a construção de grandes obras de infraestrutura, principalmente de transporte e geração de energia (Zimmerman, 2009).

O quadro abaixo procura sintetizar a discussão acima, apresentando sobre uma linha do tempo a evolução das práticas e políticas de proteção à natureza (no que diz respeito a criação de áreas protegidas e unidades de conservação) em solo brasileiro e as suas articulações com movimentos sociais, tais como as comunidades tradicionais e o ambientalismo. O quadro indica também, de modo bem superficial, as coalizões que se formaram ao longo do tempo e os projetos de desenvolvimento econômico que são normalmente atribuídos a cada um dos governos que se sucederam.



2 – NOTAS DA TRAJETÓRIA: PERCURSOS E PERCALÇOS

Creio ser necessário iniciar a descrição da trajetória de nossa pesquisa a partir da definição de “campo-tema” proposta pelo professor Peter Spink (2003), e o que decorre dessa maneira de encarar o processo de pesquisa. Se lançar numa abordagem pós-positivista (ou pós-construcionista, nos termos do autor) envolve também adotar uma perspectiva coerente com essa maneira de agir. A figura do “pesquisador-conversador”, também construída por Spink (2008), ilustra bem, a nosso ver, a atitude assumida ao abordar os atores-conversadores (e não atores-“informantes”), evitando deliberadamente gravadores e anotações, entrevistas com hora e lugar marcados e outros formalismos considerados indispensáveis ao fazer científico segundo uma determinada orientação ainda em voga.

É importante afirmar de antemão que não se trata de negar a importância de lançar mão dos métodos disponíveis, sejam as valiosas entrevistas com atores-chave, ou o recurso a outros meios, tais como os grupos focais, a elaboração de questionários, ou mesmo formulários que garantam ao pesquisador algum controle das variáveis que está estudando. Nem mesmo de se empregar mídias e novas tecnologias disponíveis para promover alguma interatividade extra na relação entre pesquisador e pesquisado. Mas apenas de evitar a crença ingênua numa suposta objetividade ou cientificidade garantida pela técnica de pesquisa ou metodologia. Mesmo porque cada objeto de pesquisa (que não é dado, mas construído) tem sua especificidade, seus limites, suas dificuldades. Nem sempre, por exemplo, nos é facultado criar as situações de pesquisa formalizadas; nem sempre há disposição ou disponibilidade dos atores para conceder entrevistas, sobretudo em arenas fortemente conflituosas, nas quais a disputa e o campo são ambos performados simultaneamente por meio de embate discursivos.¹

Segundo o autor, nós, pesquisadores, “estamos sempre potencialmente no campo” (Spink, 2003, p. 24), uma vez que o campo não é outro lugar, geralmente exótico, para onde vamos quando partimos para observar, interagir com nossos sujeitos, conversar com eles e entrevistá-los, ou seja, para coletar dados sobre essa realidade estrangeira e sobre aqueles que habitam esse outro lugar além do nosso cotidiano, de nosso tempo e espaço. Na verdade, o campo nos

¹ Nos dias de hoje, e em certos fóruns, cada vez mais certos atores se mostram menos disponíveis a concederem entrevistas ou mesmo se abrirem para conversas. Seja porque não compreendem os motivos do pesquisador e da pesquisa, seja porque não querem se comprometer a afirmar os seus pontos de vista sob o risco de serem mal interpretados, ou simplesmente, por uma questão estratégica, por optarem manter em segredo os valores que os orientam e as ações que pretendem tomar. Afinal, eles também sabem que os pesquisadores fazem parte do campo-tema. Como afirma Barbanti Jr (2010, p. 6): “Gestão de conflitos não é um espaço para ingênuos! As partes envolvidas em um conflito mantêm em silêncio diversos interesses que provavelmente serão apresentados em momentos estratégicos”.

engloba a todos. Desde que demonstramos interesse por algum assunto ou tema, passamos a fazer parte do campo e já não precisamos mais sair dele.

O campo-tema é um espaço socialmente construído, e os vários atores que a ele estão conectados, incluindo o pesquisador, pretendem influenciá-lo, selecionando dos muitos assuntos convergentes aqueles que merecem atenção, transformando-os em temas, colocando-os na ordem do dia, enfim, trazendo-os para o debate naquele campo-tema que mobiliza todos os envolvidos. Agindo dessa maneira, esses atores dão sua contribuição à “ecologia dos saberes” (Spink, 2008, p. 76) coexistentes e concorrentes.

A ideia de que existem vários pontos distintos de onde partimos, trazendo cada qual a sua mala contendo os seus pertences cognitivos e ferramentas de atribuir sentido ao mundo ao redor é uma das imagens mais generosas e acessíveis, a meu ver, a esse nosso universo de valores em pugna. Somos portadores de meias verdades disputando espaço para se configurarem como verdades compartilhadas, abertos à discussão em arenas que podem ser tanto mais democráticas quanto nos dispusermos a aceitar e reconhecer os saberes alheios, mais do que nos comportando como detetives em busca de informações privilegiadas que dariam acesso a mundos que apenas seriam tangíveis através do treinamento e do método corretos.

Assumir essa perspectiva nos leva, por exemplo, a relativizar um dos processos de coleta de dados mais típicos de uma abordagem qualitativa, e a questionar, por exemplo, a ideia de “isenção” dos informantes em depoimentos fornecidos ao pesquisador em situação de entrevista formal e estruturada (ou mesmo semiestruturada). Por mais predispostos e simpáticos ao trabalho, os entrevistados sempre agem de modo reativo à presença do entrevistador e à situação de entrevista, ou seja, as técnicas qualitativas são inevitavelmente sujeitas a vieses e erros, e plenas de incertezas, com os quais temos que saber lidar e reconhecer (Murphy, 1980; Yin, 2010).

A transcrição de trechos de entrevistas, por exemplo, não nos parece garantia de pesquisas mais organizadas, muito menos de critérios de objetividade assegurados. Esse recurso discursivo visa apenas convencer o leitor de que o pesquisador *realmente* esteve num campo localizado alhures, de que a sua retórica é baseada em fatos, de que há, enfim, alguma verossimilhança. Temos que ter cuidado em não incorrer num “impressionismo aperfeiçoado”, como afirma o antropólogo Clifford Geertz, mas não devemos correr o risco de deixarmos-nos cair num objetivismo ilusório.

Muitas vezes, como apontamos acima, o analista tem que lidar com uma agenda apertada e limitações de tempo próprias e de seus “informantes”. Assim, pode não ser possível a realização de “entrevistas intensivas”, como sugere Jerome Murphy (1980), ou elas podem ficar comprometidas. Murphy faz uma excelente discussão sobre técnicas complementares de acesso aos fatos – tal como a análise de documentos e o que ele chama de *observação transitória* (*transient observation*) – em processos de avaliação e análise de políticas públicas, nos quais há constrangimentos de ordem temporal e política, ou mesmo ética e legal.²

Murphy faz uma importante e original distinção entre a observação participante e a observação transitória. A primeira técnica é amplamente empregada por antropólogos e sociólogos, que se inserem e participam do cotidiano de uma sociedade, grupo ou organização com o consentimento de seus integrantes, coletando as informações nos famosos cadernos de campo. Apesar das inúmeras vantagens elencadas pelo autor, trata-se de uma técnica que requer muito tempo e dedicação geralmente não disponíveis ao analista de políticas e ações públicas. Na segunda técnica, o observador se posiciona claramente como um *outsider*, utilizando

todos os seus sentidos quando conversa e/ou entrevista seus sujeitos, participa de reuniões, transita entre os espaços físicos duma organização pública ou privada (*roams the halls*), ou enquanto simplesmente dedica seu tempo a essas atividades aparentemente sem muito cuidado ou atenção (*hangs around*) (Murphy, 1980, p. 112; tradução nossa. Cf. tb a nota 2, p. 193-194).

A figura do pesquisador-conversador de que nos fala Spink (2008) tem pontos de contato com esse “observador transitório” de Jerome Murphy, mas vai além. Ela não se aplica apenas por questões de limitação de tempo ou agenda, ou se baseia somente na crença de que podemos fazer pesquisa de forma diferente. Tampouco facilita a vida do pesquisador, como alguns poderiam estar tentados a acreditar. Pelo contrário, trata-se de uma postura epistemológica, de uma atitude assumida: a opção por adotar uma perspectiva declaradamente interpretativa, ao buscar os nexos e as conexões nas fala dos nossos interlocutores, juntar os pontos das ações e motivações dos atores presentes na arena de discussão e, no nosso caso, registrados nas atas/memórias das reuniões do Conselho Consultivo. Trata-se de evitar a adoção de formatos pré-estabelecidos, de jargões viciados e molduras teóricas que mais parecem camisas de força,

² Embora alguns cientistas sociais tenham participado no passado como observadores “disfarçados” (*disguised observers*), tal técnica de coleta de dados é hoje malvista e contestada no meio acadêmico. Não obstante, ela continua a ser empregada em investigações jornalísticas ou policiais, nas quais os fins são mais valorizados que os meios. De todo modo, os dados obtidos tendem a ser questionados e podem mesmo ser invalidados por lidarem com sérias questões éticas e legais, além de por vezes colocarem em risco o próprio pesquisador, o repórter ou o investigador. Mas é bom lembrar que os cientistas sociais não são detetives e nem devem agir como se fossem. Cf. Sissela Bok. *Lying: Moral Choice in Public and Private Life*. New York: Pantheon Books, 1978 apud Murphy (1980).

onde temos que fazer tentar caber nosso objeto. Trata-se mais propriamente da tentativa de realizar uma “descrição densa”, tal como se refere o antropólogo Clifford Geertz (2008) a esse esforço de interpretação.

Agir dessa maneira implica valorizar microprocessos, fenômenos do cotidiano que normalmente passariam despercebidos, e deslocar nossa atenção para aquilo que não foi explicitado, para o subentendido, para a dimensão performática do dizer e afirmar, para as subjetividades, para os processos de construção e afirmação de identidades, para processos organizacionais construídos no lugar e a partir do lugar (Spink, 2001), para a estruturação de campos de força antagônicos, para o processo dinâmico de formação e desmonte de alianças e coalizões, para a constituição tanto de processos colaborativos quanto conflituosos, de contestação do status quo.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas a partir da década de 1970 abriram a “caixa preta” dos acidentes de percurso e revelaram que havia muitas interações informais entre os atores durante essa fase do “ciclo da política”, a qual não poderia de forma alguma ser compreendida apenas da perspectiva de um modelo linear, isto é, como mera aplicação de protocolos, de um programa de ação pré-definido no momento da decisão sobre qual alternativa de política adotar. Vieram à tona a questão da discricionariedade dos burocratas de linha de frente (Lipsky, 1980), e a questão dos modelos cognitivos prévios (ainda que sujeitos à mudança), por meio dos quais os atores interpretam e reinterpretam os objetivos, redirecionam as ações e reformulam os processos, atribuindo sentido à sua participação.³ Toda essa complexidade torna a adoção de métodos qualitativos quase um imperativo para a consideração dos fatores que contribuem para o desempenho de uma dada estratégia de política pública, para algum esforço, ainda que exploratório, de avaliação dos resultados obtidos (Ipea, 2010).

Dentre as diferentes “estratégias para fazer sentido” do material bruto produzido durante a fase de coleta de dados, a pesquisadora e professora Ann Langley (1999)⁴ menciona o recurso à narrativa, à descrição densa, como uma das abordagens à disposição dos pesquisadores que trabalham com dados processuais (*process data*), que têm uma ancoragem temporal e

³ Como afirmaram Majone e Wildavsky (1979), e embora que aparentemente sem muita preocupação em desenvolver uma teoria da implementação, políticas públicas devem ser encaradas como “disposições” (1995: 144-5). A abordagem etnometodológica acerca da aprendizagem organizacional representa uma importante contribuição aos estudos tais como os compreendemos aqui, a partir das acepções e assumpções que adotamos neste trabalho (Cf. Bispo & Godoy, 2012).

⁴ Agradeço ao Prof. Mario Aquino Alves a indicação desse artigo.

guardam em si grande complexidade.⁵ A autora afirma que a natureza dos dados colhidos em contextos organizacionais reais torna-os difíceis de analisar e manipular. Trabalhamos, afirma ela, com “eventos [que] (...) envolvem múltiplos níveis e unidades de análise cujas fronteiras são ambíguas”. Além disso, continua Langley, não é muito fácil ordenar a sequência de eventos com que estamos trabalhando, compreender as motivações, as tendências, as conexões entre eles. Além de guardar lastros com acontecimentos passados aos quais não tivemos acesso durante a observação e coleta, o que muitas vezes requer combinar os procedimentos adotados com outros métodos e fontes (tal como a pesquisa documental e/ou entrevistas e consultas com atores chaves), os eventos que documentamos também são “eccléticos”, porque eles envolvem, sobretudo, mudanças em termos cognitivos, “em relacionamentos, pensamentos, sentimentos e interpretações” (p. 692).

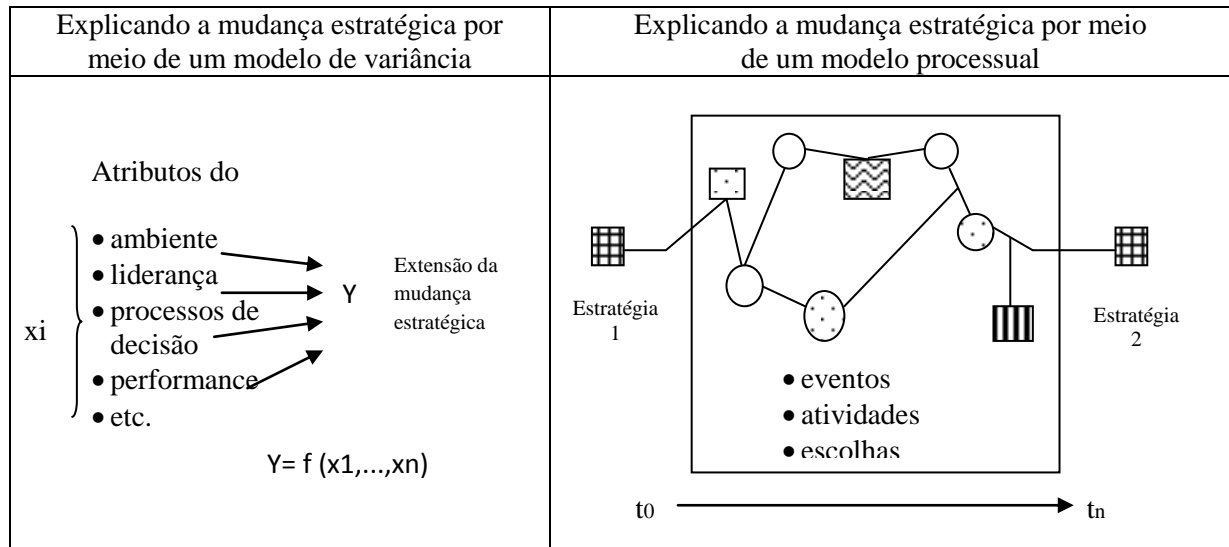
Citando o trabalho de Lawrence Mohr, *Explaining organizational behavior* (1982), a autora afirma que existem basicamente duas maneiras (não excludentes, segundo ela) de explicar uma mudança estratégica. Podemos adotar uma abordagem baseada em um “modelo de variância”, isto é, selecionar algumas variáveis explicativas e verificar em que medida algumas são mais fortes que outras. Ou podemos, por outro lado, tentar explicar a mudança através de um “modelo processual”, mostrando, por exemplo, como uma série de eventos, atividades e escolhas adotadas ao longo de um determinado período selecionado ajudam a entender como a mudança ocorreu.⁶ Esta última foi a abordagem adotada nesta pesquisa.

A figura abaixo ilustra graficamente essas duas abordagens.

⁵ Outras estratégias apontadas por Langley (1999) são o tratamento quantitativo de séries temporais, o recurso a trajetórias alternativas (*alternate templates*), a *grounded theory*, o mapa visual, a identificação de fases (*temporal bracketing*), e a estratégia sintética. Remetemos o leitor ao original para uma descrição de cada uma dessas estratégias.

⁶ Se o objetivo, ademais, é construir uma teoria processual, é importante descobrir “meios de conceptualizar os eventos e de detectar padrões entre eles” (Langley, 1999, p. 692). Mas não acreditamos que isso seja possível no atual estágio de conhecimento do nosso objeto específico.

Figura 3. Duas abordagens para explicar a mudança estratégica



Fonte: Adaptado de Ann Langley (1999, p. 693).

Como afirmamos acima, uma das estratégias para fazer sentido é justamente recorrer à narrativa e contar a estória. Se pretendemos compreender algum processo de mudança, temos que adotar uma perspectiva diacrônica. Devemos considerar que nossos dados estão referenciados num dado contexto, e aquilo a que temos acesso são fatos encadeados num determinado período de tempo que selecionamos para estudar. Cabe ao pesquisador selecionar dentre o leque de possibilidades as maneiras como irá distribuir os dados, como estruturará o material que tem nas mãos de modo que eles sustentem a interpretação que ele elegeu para entender como a estória se desenrolou, como o enredo e a trama se organizam em torno do fluxo de eventos externos e das estratégias adotadas pelos atores para atingir suas finalidades, enfim, para encadear o processo das mudanças. Como veremos no capítulo 4, o recurso à periodização, com auxílio de mapas visuais, também pode ser bastante útil.

Ao adotarmos essa perspectiva é forçoso reconhecer que há múltiplas sequências de eventos paralelos, e que isto configura de fato múltiplas combinações de possíveis narrativas. Aquilo que foi possível ser observado, as conversas que foram possíveis realizar também são decorrentes das disponibilidades que se apresentaram no decorrer de pelo menos dois conjuntos de eventos: daqueles relativos à dinâmica local, isto é, limitações, dificuldades e restrições da agenda peculiar do MB; mas também da minha narrativa pessoal como pesquisador, das minhas próprias expectativas, limitações, dificuldades e restrições, sobretudo orçamentárias, uma vez que não contei com financiamento específico para a pesquisa e tive que arcar com despesas de deslocamento, alimentação e hospedagem, entre outras.

Certamente, o “real” a que tivemos acesso ao acompanhar as reuniões – o que estava acontecendo (dentre as “múltiplas realidades” de que fala Robert Stake, 1995, p. 12) – é captado de modo fragmentado, repleto de lapsos que reforçam essa percepção de apreensão pouco precisa daquilo que observamos, e são resultado da maneira como nos foi possível ter acesso a essa narrativa do nosso objeto, desde o primeiro momento em que tivemos contato com as atas/memórias das reuniões ocorridas em anos anteriores (2011)⁷ até nos anos seguintes (2012-2014)⁸ em que nos aproximamos dos atores, acompanhamos reuniões do conselho e de algumas câmaras técnicas, interagindo em situações concretas.

Trabalhar com atas e memórias de reuniões também tem suas limitações. No caso do MB, esse aspecto é ainda mais forte, pois as reuniões do Conselho Consultivo não eram gravadas até bem recentemente. Elas são documentos escritos a posteriori a partir de notas e registros manuais de algum relator escolhido a dedo e de trechos de discussão dos pontos da pauta, e, como tal, sua natureza é fragmentária, uma vez que aquilo que foi registrado não deixa de ser uma interpretação do redator daquilo que realmente aconteceu, isto é, o texto final passou pelo seu crivo e arbítrio, bem como por suas limitações de memória. Ainda que as atas/memórias fossem validadas e complementadas, se necessário, a cada nova reunião do CC, era comum que muitos meses se passassem entre uma reunião e outra, e certamente muito se perdeu, sobretudo o que estava subentendido, os argumentos empregados em defesa de algum ponto de vista mais polêmico, ou mesmo desavenças pessoais.⁹

Assim, por certo, a mera leitura das atas/memórias não nos deu acesso de imediato à maneira como os campos de força se configuravam no espaço do debate. Lidamos com um verdadeiro quebra-cabeças que demandou o acesso a fontes variadas, documentos cotejados com depoimentos e registros em diferentes plataformas. O que quero dizer é que há, sobretudo, um grande esforço de interpretação para fazer sentido do rumo dos acontecimentos, eventos, escolhas e resultados, enfim, para compreender o “processo de implementação” do MB a

⁷ As atas foram publicadas no website próprio do MB (mosaicobocaina.org.br) apenas em 2010, graças a recursos oriundos de um convênio com as ONGs Conservação Internacional do Brasil, Associação Mico Leão Dourado e Valor Natural, e como parte do Plano de Comunicação do MB.

⁸ Entre o final de julho de 2013 e o começo de junho de 2014 estivemos fora do país, realizando o estágio doutoral na Universidade do Texas, e, portanto, acompanhávamos apenas de longe a movimentação dos atores no âmbito do MB. Como veremos no capítulo 4, o ano de 2013 representou uma parada crítica na mobilização dos atores locais. Houve também, internamente, desmobilização nos trabalhos das câmaras técnicas e esvaziamento geral do Conselho Consultivo, o que culminou com a demissão do secretário executivo contratado no início de 2012 graças a recursos do Projeto BIG/FAO.

⁹ Um trabalho exploratório do “papel do Conselho Consultivo do Mosaico Sertão Veredas-Peruaçu” a partir de acompanhamento de reuniões e análise das atas/memórias de reuniões foi realizado por Burkowski & Vilas Boas (2013).

partir da interação entre as duas coalizões que identificamos – pró-biodiversidade e pró-sociodiversidade –, para entender como os atores se aglutinavam, estabeleciam alianças formais e informais e participavam de discussões, câmaras técnicas e grupos de trabalho em função dos temas mais caros a eles, suas crenças, convicções e projetos pessoais e coletivos.

A referência principal nesse caso foi adaptada da compreensão do processo da política pública a partir do “Modelo das Coalizões de Defesa” (MCD) de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993 e 1999).¹⁰ Como é sabido, essa abordagem se propõe a ser uma alternativa ao “ciclo da política”, que era dominante até o final da década de 1980. O MCD destaca o papel das ideias e dos valores no processo de formulação e mudanças das políticas públicas, e originalmente era criticado por sua aplicação exclusiva às políticas ambientais e de recursos naturais, devido aos pressupostos do modelo de tratar com “conflitos políticos substanciais e alta complexidade técnica”, além da difusão do poder entre uma multiplicidade de atores (Araújo, 2007). Mas na atualidade ele vem sendo aplicado a quase todas as áreas de políticas (Cf., por exemplo, Simielli, 2008).

Segundo os autores, uma coalizão de interesse

consiste num grupo de atores de uma variedade de instituições públicas e privadas, em todos os níveis de governo, que compartilham um conjunto de crenças básicas (objetivos das políticas, além de relações causais e demais percepções), e que tratam de manipular as regras e os orçamentos e [influenciar] o pessoal das instituições governamentais para alcançar seus objetivos num período de tempo determinado (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 5; tradução nossa).

Também nos inspiramos noutro trabalho de Paul Sabatier e colaboradores (1995), que, não por coincidência, analisa justamente o processo de planejamento e tomada de decisões na Agência Nacional de Florestas norte-americana (ANF). Lá, os autores identificaram três coalizões que interagiam e procuravam influenciar o processo da política dos planos de manejo: a coalizão pró-gerenciamento científico (*Scientific Management Coalition*), formada pelos profissionais da ANF que buscavam manter suas prerrogativas e seu relativo insulamento burocrático; uma coalizão em prol do usufruto dos produtos florestais e minerais (*Commodity Coalition*), composta pelas madeireiras e seus operários, fazendeiros, servidores públicos locais interessados nos impostos gerados pela exploração dos recursos naturais,

¹⁰ Advocacy Coalition Framework (ACF), no original em inglês. Essa abordagem (ou modelo teórico, na acepção de alguns) tem sido traduzida de diferentes maneiras em português: “coalizões de advocacia”, “coalizões advocatícias”, “coalizões advocatórias”, “coalizões de interesse” etc. Preferimos a tradução que nos parece mais adequada e que, acreditamos, soa mais agradável em português, aquela sugerida por Victor Vicente e Paulo Calmon (2011), isto é, “Modelo das Coalizões de Defesa” (MCD).

muitos gestores da ANF, e membros do Senado; e uma coalizão formada por grupos de ambientalistas (*Amenity Coalition*) – que, como vimos no capítulo anterior, àquela altura lutava pelo reconhecimento do múltiplo uso das áreas protegidas, incluindo o bem-estar da vida silvestre e selvagem (*wilderness*) e os usos recreacionais –, e os burocratas de agências ambientais, tais como aquelas que gerenciavam a qualidade dos recursos hídricos, os departamentos de caça e pesca, pescadores amadores, alguns membros do Congresso e também outros servidores da ANF, além dos engenheiros florestais (*nonforesters*), que lutavam para limitar os efeitos adversos da produção de madeira em larga escala.

É importante deixar claro que ao afirmarmos que os atores tendem a formar alianças e coalizões não queremos dizer que os participantes de uma dada coalizão não reconhecem os valores da coalizão adversária, mas apenas que eles passam a advogar, dadas as circunstâncias, em prol dos valores que defendem, priorizando-os. Os participantes da coalizão pró-sociodiversidade, por exemplo, reconhecem a importância da conservação da biodiversidade e sempre se reportam a ela inclusive para justificar a sua permanência no território que eles habitam há gerações. Segundo eles, a floresta ainda está de pé porque as populações tradicionais mantêm vínculos especiais com a natureza e preza pela sua manutenção. Mas, para eles, a luta pelo reconhecimento dos territórios tradicionais é prioritária.

Os participantes da coalizão pró-biodiversidade, por outro lado, apesar de em geral reconhecerem que a luta dos comunitários é justa do ponto de vista social, por vezes acreditam que a sua permanência pode ser prejudicial ao propósito da conservação. Nesses casos eles costumam invocar os direitos difusos de toda a sociedade envolvente ao usufruto do patrimônio natural, para cuja proteção eles foram, aliás, especialmente destacados. É comum que nessas ocasiões eles lancem mão da legislação ambiental restritiva para justificar a impossibilidade de adotar a perspectiva dos comunitários, uma vez que a mesma lei que restringe o acesso aos recursos naturais pelas populações tradicionais também regula o seu comportamento e determina as suas atitudes. Agindo de outra maneira estariam ferindo a lei e poderiam ser punidos.

2.1 A complexidade da gestão por mosaicos

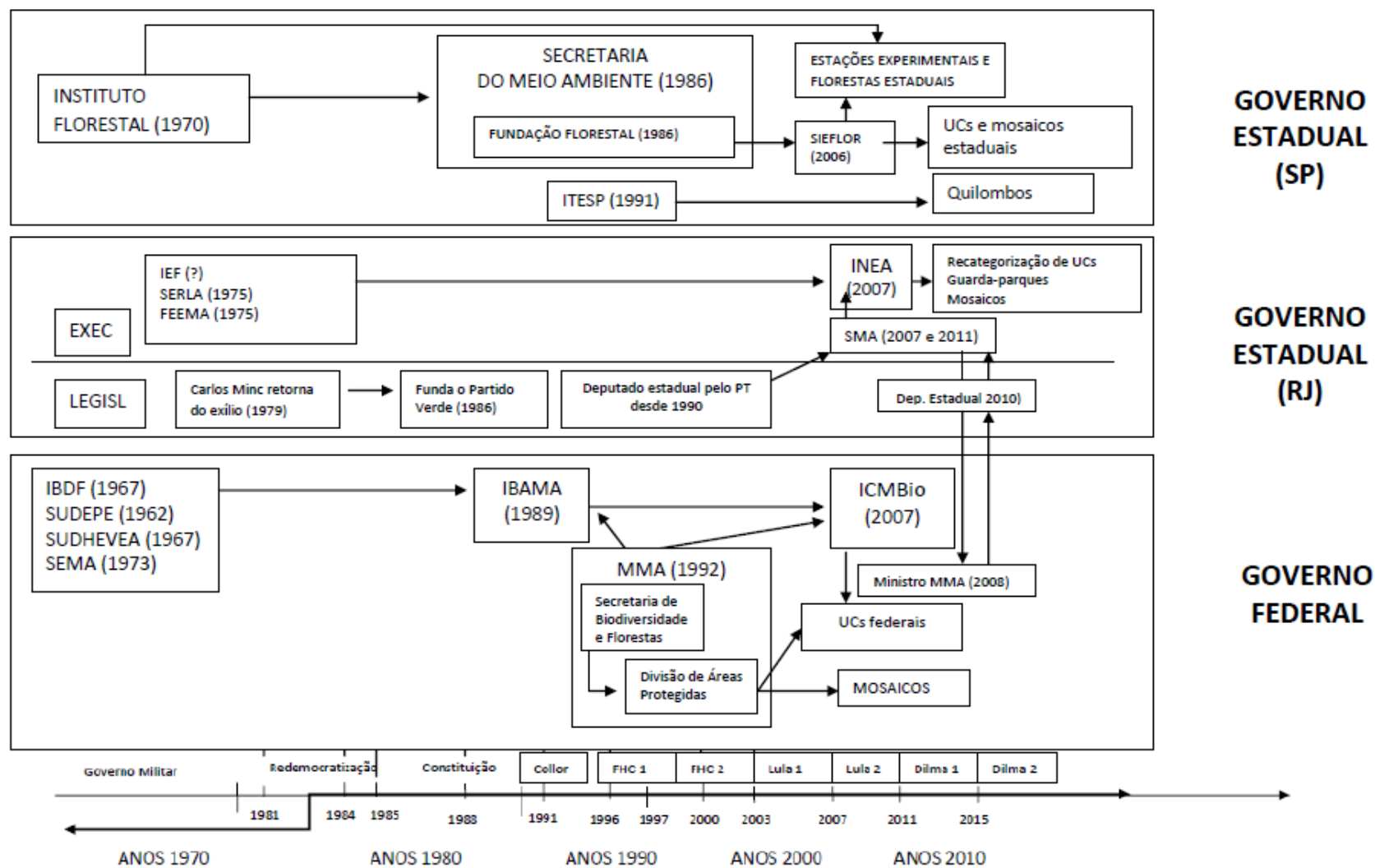
A complexidade desse fórum de debates híbrido é decorrente de vários fatores, dentre eles a qualidade e o número de organizações que se aproximam inicialmente do MB, mas cujo envolvimento efetivo no arranjo do mosaico ao longo dos anos é incerto e por vezes mesmo

errático. Isso vale tanto para os órgãos estatais quanto para aqueles que representam a sociedade civil e mesmo as chamadas “instituições estratégicas”.

No caso da representação estatal, há o legado de políticas prévias e a reorganização interna dos órgãos da administração pública, com a eventual fusão e/ou criação de novas agências, ou mesmo decorrente da trajetória pessoal de algum político que acaba dando uma contribuição especial para uma melhor estruturação do órgão ambiental estadual, como no caso de Carlos Minc para o estado do Rio de Janeiro, o qual destacamos no quadro abaixo, que dá uma ideia de como foi a evolução nos órgãos ambientais federais e estaduais do Rio de Janeiro e São Paulo ao longo das décadas recentes.

Aparentemente, o estado de São Paulo nunca conseguiu unificar ao longo dos últimos anos numa agência, a gestão ambiental de suas áreas protegidas. O Instituto Florestal (IF) e a Fundação Florestal (FF) compartilharam dentro da Secretaria do Meio Ambiente por muito tempo essas funções. A solução encontrada foi a criação em 2006 de um Sistema Estadual de Florestas (SIEFLOR), com a transferência da gestão das UCs de proteção integral (e da conservação da biodiversidade) para a FF, permanecendo o IF com as pesquisas sobre reflorestamento com pinus e eucaliptos em estações experimentais e florestas estaduais. Além disso, nos casos de regularização fundiária de áreas protegidas, tais como os quilombos, quem participa no âmbito estadual é o Instituto de Terras de São Paulo (ITESP), órgão associado à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, e não o órgão ambiental.

Figura 4. Evolução nos órgãos ambientais nas décadas recentes



Além disso, os órgãos governamentais estão sujeitos às circunstâncias políticas e administrativas e a “dança das cadeiras” nos cargos de primeiro, segundo e terceiro escalões são inevitáveis. Ao que tudo indica, o órgão estadual de São Paulo responsável pela gestão das UCs desde 2006, a Fundação Florestal, praticou entre 2012 e 2013 uma política de loteamento político dos cargos de gestores de UCs, além da perseguição e substituição dos gestores mais afinados com os pleitos das comunidades tradicionais, motivando manifestos de repúdio de ONGs ambientalistas (O Estado de S. Paulo, 2013; RMA, 2013).⁹ Por outro lado, a área ambiental no estado do Rio de Janeiro passou felizmente em 2009 por uma reformulação, com a fusão de três órgãos existentes (IEF, SERLA e FEEMA) no Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA), que está organizado em nove superintendências regionais a partir das regiões hidrográficas estaduais, integrando gestão ambiental com a de recursos hídricos. Houve com isso um significativo ganho de capacidade de gestão e planejamento, como pudemos acompanhar ao longo da nossa pesquisa (Cf. <http://www.inea.rj.gov.br/>. Acesso em 30 dez 2014).

No governo federal, por outro lado, algumas instituições federais, como o Ibama, por exemplo, sofreram com o abandono crítico do governo e o enfraquecimento em geral da agenda ambiental. Segundo denúncias dos próprios coordenadores, a situação era calamitosa em algumas coordenadorias regionais (Folha de S. Paulo, 2012). Obviamente, as diretrizes adotadas nos níveis superiores dão o foco para a ação dos burocratas de linha de frente, tais como os gestores de UCs. Também foram identificados pelas gestoras que participaram da constituição do MB entre os anos de 2007 e 2010 dificuldades para integrar as diferentes esferas governamentais, “superar as vaidades”, respeitar a autonomia institucional e “aparar as arestas” intra e interinstitucionais (Chada et al., 2010).

Em entrevista recente ao jornal O Eco (2014), a ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira deixou claro qual a orientação dada ao tratamento das UCs durante a sua gestão:

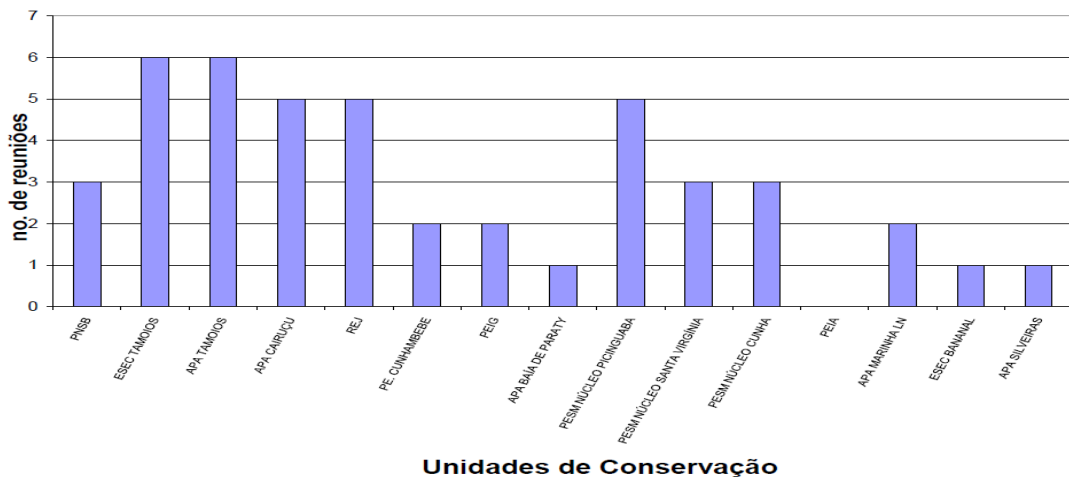
Eu pedi foco na proteção integral. Isso é uma quebra de paradigma, pois há uma predominância do olhar pelo uso sustentável, por conta das populações tradicionais e do uso social. Privilegiar a proteção integral foi uma orientação minha. O socioambiental tem uma agenda específica. O movimento extrativista tem R\$ 716 milhões alocados até

⁹ Em meio a crise desencadeada com as decisões equivocadas, em dezembro de 2013 o secretário do Meio Ambiente voltava atrás, recontratando os gestores experientes e sinalizando com “a extinção de cargos de confiança, revisão da lei do ICMS ecológico, plano emergencial de fiscalização das UCs e meta de ‘desmatamento irregular zero’, além de flexibilizar as regras da aplicação de recursos advindos de compensação ambiental” (O Eco, 03 dez 2013). A dissertação de mestrado de Ocimar Bim (2012) discute as dificuldades de implementação do Mosaico Jacupiranga, na região do Vale do Ribeira, em SP, em grande parte devidas à “omissão”, “negligência” e/ou “lentidão” de órgãos estatais paulistas, tais como a Fundação Florestal e o Itesp.

2016, do programa Luz Para Todos ao programa Minha Casa, Minha Vida. Tem plano de saúde, tem regularização fundiária. Fizemos uma revolução para eles. Agora está bom, vamos olhar para a proteção integral. Com o Banco Interamericano e o Ministério do Planejamento, temos uma parceria ambiental, firmada após três anos de negociação, para novas concessões em gestão de UCs. E tem uma Pareceria Público-Privada com o [Instituto] Semeia, participando conosco dentro do ICMBio, com dinheiro alocado. Esperamos que esses modelos entrem, agora depois de tanta briga, na ordem do dia para ampliar o uso público das UCs.

Um bom exemplo para ilustrar esse vaivém da participação das unidades de conservação pode ser visto no gráfico abaixo preparado pelo ex-secretário executivo do MB a partir das listas de presença às reuniões do CC durante os anos de 2009 e 2010.

Gráfico 1. Participação das UC's nas reuniões (2009/ 2010) do Conselho Mosaico Bocaina

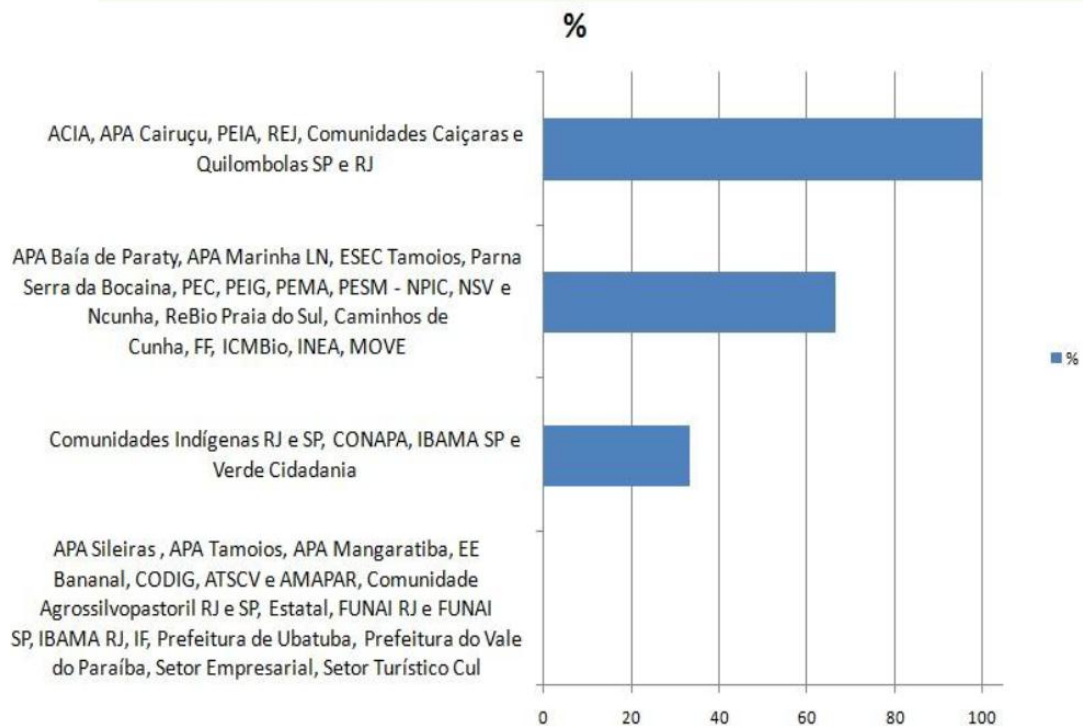


Das sete reuniões realizadas, nenhuma UC participou de todas. Houve claramente uma maior participação das UCs cariocas, com exceção do Núcleo Picinguaba do PESM, que compareceu a cinco reuniões. Acreditamos que isso tenha sido devido a uma polarização dos debates naqueles anos em torno das questões relativas aos conflitos fundiários com as comunidades tradicionais e propostas de recategorização das UCs localizadas na região de Angra dos Reis e Paraty. Também é fato que as UCs localizadas nos limites do território do MB, como a ESEC Bananal e a APA Silveiras, tiveram uma participação pouco expressiva, uma vez que os temas que porventura fossem de seu interesse nunca era de fato tratado nas reuniões.

Para o ano de 2011, dispomos do gráfico abaixo, que ilustra a participação de todos os integrantes em reuniões do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina ocorridas naquele ano. Pode-se notar que, novamente, as únicas organizações que participaram de todas as três reuniões estavam envolvidas no debate sobre os conflitos fundiários e seus encaminhamentos, isto é, a APA Cairuçu e a Reserva Ecológica da Juatinga, as comunidades caiçara e

quilombola, e a ONG Associação Cunhambebe da Ilha Anchieta, juntamente com o representante do Parque Estadual da Ilha Anchieta, que não havia participado nos anos anteriores de nenhuma reunião. Pode-se perceber que houve uma retração da participação das chamadas “instituições estratégicas”, tais como as superintendências estaduais do Ibama e da Funai, das prefeituras de Ubatuba e do Vale do Paraíba, bem como do setor empresarial, que nunca participou de fato das atividades e reuniões do CCMB.

Gráfico 2. Participação nas reuniões (2011) do Conselho Mosaico Bocaina

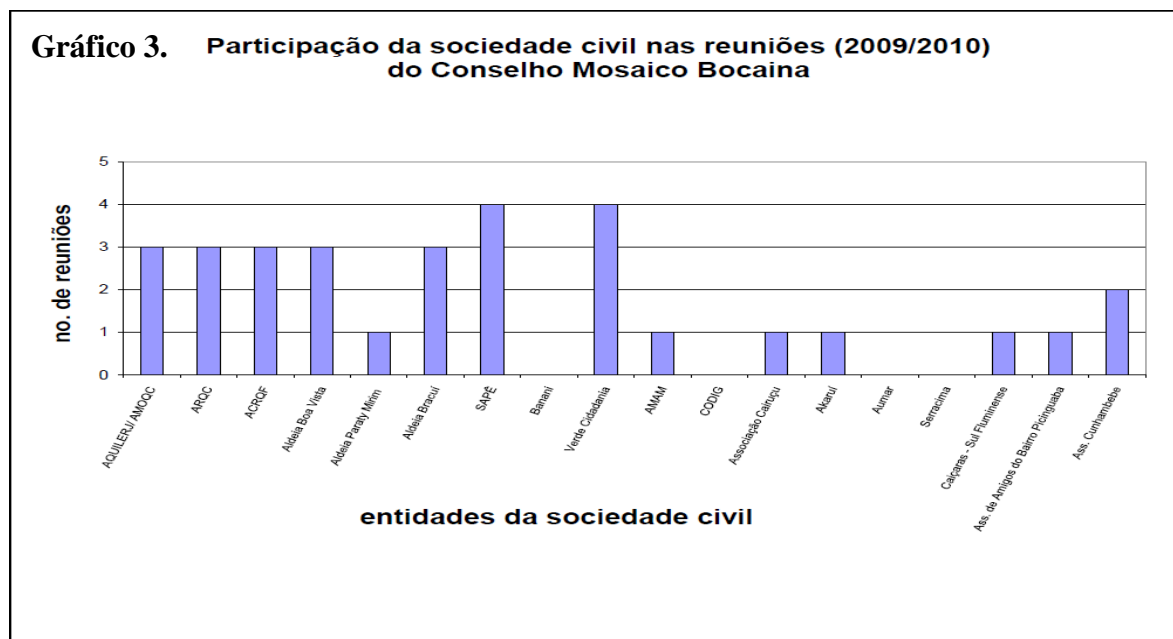


As associações civis, por sua vez, são instáveis por natureza, tanto por sua composição e representatividade, quanto por sua dinâmica. Temos que reconhecer que, em realidade, a sociedade civil é muito mais heterogênea do que admitem os regimentos e regras que regulam a participação nesses fóruns de debate de questões públicas. Há uma sociedade civil formal, com registro em cartório, número de CNPJ, declaração de imposto de renda e demais quesitos, e uma sociedade civil informal, cujos integrantes são “facilmente identificáveis pelos que dela fazem parte, mas frequentemente invisíveis para os que observam de fora”. Essa sociedade civil informal é “constituída por regras menos definidas e menos visíveis, baseadas em alianças de parentesco, casta ou gênero, que operam dentro e fora do ambiente familiar” (Davies & Hossain, 1997 apud Spink & Best, 2009).

As associações de moradores e aquelas que congregam grupos de profissionais, como os barqueiros e pescadores caiçaras, por exemplo, vivem semiadormecidas; despertam e se

fortalecem quando há um fato novo que mobiliza a comunidade, e logo retornam à sua natureza semivirtual. As organizações ambientalistas locais costumemente dependem e por vezes se tornam reféns do gerenciamento de algum projeto externo, de alguma parceria ou consultoria para órgãos públicos, uma vez que geralmente não têm fôlego financeiro próprio e seus dirigentes precisam se dedicar a alguma atividade paralela para sobreviver. Por isso acreditamos ser necessário reconhecer que há uma distinção entre as ONGs maiores, que geralmente contam com equipe e orçamento próprios, e que conseguem captar recursos para financiar projetos específicos (tais como a SOS Mata Atlântica, a Conservação Internacional do Brasil, o WWF, a TNC etc.), e demais associações representativas da sociedade civil local. De todo modo, a participação é incerta: ONGs e demais organizações e associações “se aproximam e se afastam” (Chada et al., 2010) do arranjo de governança do MB.¹⁰

Novamente nos valemos abaixo de uma apresentação do ex-secretário executivo do MB que retrata a participação das entidades representantes da sociedade civil naquele território nas reuniões do CC entre os anos de 2009 e 2010.



O nível de organização dos diferentes segmentos das comunidades tradicionais também é bastante díspar, assim como diversos são os “vínculos” que se formam entre elas (Spink, 2002). Quilombolas e indígenas têm um canal privilegiado de acesso ao poder, com programas, políticas e linhas de financiamento próprios através de órgãos oficiais, tais como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Funai, o que favorece o surgimento de

¹⁰ Cf. em Valor Natural, 2009, para o caso do MB, duas ONGs locais que tiveram projetos aprovados pelo Projeto Mosaicos do CEPF.

lideranças e fortalece os seus pleitos e lutas específicas. A situação é totalmente diferente com relação aos caipiras (moradores do alto da serra) e aos caiçaras, que já foram agricultores e pescadores artesanais e hoje cada vez mais se beneficiam do turismo sazonal.

Os primeiros sequer têm visibilidade ou algum grau de organização aparente, e não participam efetivamente do MB. Os segundos têm mais dificuldade de se articular coletivamente, provavelmente devido ao seu modo de vida e à própria lógica atomizada de sua distribuição no território, em praias de difícil acesso. Sofrem, ademais, do preconceito da sociedade circundante, e são acusados de venderem suas propriedades à beira mar e migrarem para os sertões, exercendo pressão sobre a Mata Atlântica. Eles também estão mais integrados com outros ocupantes do território (não “tradicionais”, tais como os veranistas), para os quais muitas vezes trabalham como caseiros, e com os quais estabelecem outras relações de troca. Em virtude disso, a “tradicionalidade” caiçara, associada a práticas agrícolas “sustentáveis” ou ao “mito do bom selvagem”, já foi questionada em estudos acadêmicos (Adams, 2000a e 2000b). De qualquer modo, tentar congelar e naturalizar essas populações sob o título de tradicionais – que, como descreve Zuquim (2007), em realidade são essencialmente “pluriativas” do ponto de vista das atividades econômicas e processos produtivos em que estão engajadas – não tem se mostrado a melhor alternativa e apenas escamoteia a verdadeira discussão acerca do direito à cidadania e ao seu reconhecimento por parte do Estado (Vianna, 2008).¹¹

Outro aspecto relevante é a baixa institucionalidade dos mosaicos de áreas protegidas, que não têm orçamento próprio nem figura jurídica (CNPJ), e todos os esforços para a sua implementação acabam recaindo sobre as costas dos atores diretamente envolvidos. Os gestores vivem reclamando do volume de trabalho diário na gestão de suas UCs devido ao reduzido número de servidores à disposição, e o mosaico não deixa de ser uma atividade a mais no seu cotidiano que já requer horários flexíveis e muito trabalho extra. Hoje é unanimidade o reconhecimento de que é fundamental a existência de uma equipe para administrar não só as agendas e os encontros dos coordenadores e conselheiros, mas também

¹¹ A reflexão de Lucila P. Vianna é muito mais rica e nuançada do que apenas esboçamos aqui. Vianna questiona também o papel de protagonistas concedido às comunidades tradicionais. A autora aponta para a manipulação da eufórica categoria “tradicional” em contraposição à disforia dos “não tradicionais”, uns tornados opostos e melhores que outros. Ela trata também da tensão entre as noções de empoderamento e apoderamento, quando realça o caráter de enclausuramento da esfera pública em torno de uns poucos escolhidos para debater o futuro dos recursos naturais que são propriedade coletiva e interesse de todos os cidadãos. Esses “espaços públicos mosaicos” (*espace public mosaïque*) acabam por privatizar o público na medida em que se tornam espaços privilegiados de debate do qual apenas participam os integrantes da rede, e que se faz opaco para aqueles que dele não fazem parte, criando “estruturas oligárquicas e impermeáveis à opinião pública” (Cole, 1999 apud Massardier, 2003, p. 80).

a preparação das três ou quatro reuniões anuais do conselho consultivo, das câmaras técnicas e grupos de trabalho, com todo o ônus das chamadas telefônicas para celulares (cujas tarifas ainda são absurdamente caras), deslocamentos e alimentação num território bastante extenso, mas também a organização de documentos, a atualização do site e atenção a solicitações externas de diversa ordem. Por outro lado, enquanto gestores de UCs e demais participantes de órgãos públicos são remunerados por sua participação, as lideranças comunitárias têm que abrir mão de vários dias de trabalho ao longo do semestre para dar a sua contribuição, e constantemente demandam o ressarcimento de suas despesas pessoais e tentam por várias vezes, ainda sem sucesso, colocar em pauta essa questão.

Outro fator de complexidade na gestão por mosaicos diz respeito à própria trajetória do modelo gerencial e institucional de um mosaico de áreas protegidas. Quando surge pela primeira vez na legislação, a figura do mosaico é *impositiva*: “Quando houver um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não (...), a gestão do conjunto *deverá* ser feita de forma integrada e participativa” (MMA, 2007a, p. 22-23; grifo nosso). À medida que foram surgindo os primeiros mosaicos, os autores se referiam a eles como *apostas*, não havendo nenhuma garantia de que os pressupostos em que se baseava a sua criação fossem de fato exequíveis (Maciel, 2007; Delelis et al., 2010). A ambiguidade aparece mesmo desde a sua concepção e se perpetua pela maneira como ele é tratado na legislação pertinente. No SNUC (lei de 2000) fala-se de “mosaico de áreas protegidas”. No decreto que regulamenta o SNUC, de 2002, o termo empregado é “mosaico de unidades de conservação”. Além disso, é importante mencionar, como o fizeram o coletivo de praticantes e instituições envolvidos na publicação *Recomendações para reconhecimento e implementação de mosaicos de áreas protegidas*, que algumas áreas protegidas, como as terras indígenas e os quilombos,

são demarcados por mandato constitucional, que reafirma seus direitos originários, sem que os mesmos tenham qualquer objetivo de conservação adicional à manutenção da reprodução física e cultural desses povos e comunidades. Essas áreas tão somente contribuem com a conservação da biodiversidade na medida em que o manejo tradicional dos recursos naturais praticado por esses atores seja de baixo impacto, sustentável, sem comprometer a capacidade de resiliência dos ecossistemas abrangidos por essas áreas (Pinheiro, 2010, p. 30).

No próximo capítulo discutimos as diferenças existentes na legislação entre UCs e áreas protegidas. Pelo momento, basta assinalar que se trata de um modelo de gestão em processo de construção e aprendizado coletivos por parte de uma comunidade de praticantes bem específica. Desde o decreto de 2002 foram realizados vários encontros e seminários para o compartilhamento das experiências em curso no território brasileiro (MMA, 2004 e 2006;

Antonini, 2009; RBMA, 2009; Pinheiro, 2010 e 2012; Delelis et al., 2010; Chagas, 2011; Ibase, 2014). Pela evolução dos debates percebemos que ainda não se sabe ao certo qual o melhor formato para os mosaicos: se eles deveriam reunir em seus conselhos consultivos apenas unidades de conservação e seus gestores, com o envolvimento da sociedade civil que já participa dos respectivos conselhos de UCs; ou se eles deveriam se abrir para uma participação ampliada, envolvendo não apenas territórios quilombolas e terras indígenas, cuja existência já é reconhecida pela legislação, mas também demais representantes de outros territórios de comunidades tradicionais.

Além disso, pelo que pudemos perceber pelo relato dos expositores de variadas experiências de mosaicos em atividade nos quatro cantos do país num encontro recente realizado na cidade do Rio de Janeiro (Ibase, 2014), a diversidade é o que impera, seja em função do histórico das políticas de conservação e das muitas organizações estatais e não estatais envolvidas nessa tarefa numa dada região (e certamente do passado de mobilização das comunidades e povos tradicionais contra as UCs e seus interditos, o que já imprimiu uma trajetória de avanços e retrocessos no relacionamento com os também diversos órgãos estatais envolvidos; Cf. Marinho, 2013), seja por conta de “conjunturas críticas” também regionais que de certa forma imprimem um “DNA” em cada nova experiência de mosaico criada. Assim, alguns mosaicos são mais focados na agenda de implementação das UCs e na conservação da biodiversidade. Outros decididamente incorporam os conflitos e a luta das comunidades tradicionais pelo reconhecimento de sua existência, direito à perpetuidade e valorização, como no caso do Mosaico Bocaina.

Os quadros abaixo apresentam resumidamente os problemas identificados pelos atores em nossas conversas e num questionário que aplicamos numa das reuniões do CC sobre as predisposições a participar do MB e percepções que os atores tinham acerca das dificuldades de implementação daquele mosaico específico de áreas protegidas. Ora se trata de reflexões sobre carências que os atores identificavam em suas próprias organizações ou meio em que circulavam, ora são fruto da observação do comportamento dos outros atores participantes. Embora essas observações não sejam precisas, e mesmo que alguns aspectos apontados mereçam ser relativizados, eles formam um grande panorama a partir do qual pudemos refletir inicialmente sobre a experiência que nos propusemos a estudar, e orientaram nosso olhar quando tratamos de analisar o fluxo de eventos descritos nas atas/memórias.

Quadro 3a e 3b. Percepção dos problemas, motivos para participar e potenciais parceiros pelos atores

Dimensão considerada	Problemas identificados
Território	<ul style="list-style-type: none"> • Muito extenso. Necessidade de pensar em porções do território, em subdivisões territoriais • Difícil construção de uma identidade única • Desafio de gestão: três níveis de governo; dois estados da federação; muitos municípios • Conflitos: muitas disputas internas; dificuldade para “organizar as controvérsias”
Mosaico como instrumento de gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa institucionalidade derivada da inovação/novidade • Modelo organizacional não comporta disputas por poder • Impeditivos para a tomada de decisão e para realizar deliberações • Indefinição de responsabilidades • Inexistência de um instrumento jurídico (CNPJ) • Falta de coordenação/liderança • Inexistência de orçamento próprio • Dependência de aporte de recursos de ONGs

Dimensão considerada	Problemas identificados	Motivos para participar	Parceiros com interesses em comum	Interesses conflitantes/Oponentes
Unidades de Conservação	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrecarga de trabalho • Desatualização, baixos salários, desmotivação • Reduzido número de servidores • Baixa implementação (inexistência de Plano de Manejo ou Conselho) • Sobreposições entre UCs • Conflitos com moradores dentro de UCs • Vaidades e personalismos: ausência da cultura de cooperação entre as esferas de gestão de cada área protegida • Uso político dos cargos/ grande alternância de gestores • Enfraquecimento da agenda ambiental em nível federal e no estado de SP 	<ul style="list-style-type: none"> • Troca de ideias, experiências e reflexões sobre meio ambiente e sociedade • Facilitar o diálogo entre os atores em conflito • Contribuir na elaboração e execução de projetos • Aproximar o MB das comunidades onde atuou • Articular parcerias para ações do MB • Fortalecer as UCs e integrar os gestores • Identificar oportunidades de financiamento de projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • Outras UCs próximas • ONGs, empresas e entidades públicas • Universidades • Fórum de Comunidades Tradicionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas de turismo • Setor privado • Comunidades sem regularização fundiária • Petrobras • Transpetro • Moradores dentro da UC
Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades de compreensão dos sentidos da conservação • Dificuldades para criar vínculos entre si. Dificuldade de diálogo • Desconhecimento da legislação, dos direitos e deveres • Desconhecimento do “caminho das pedras” • Ansiedade/ avidez • Empoderamento vs. apoderamento • Lideranças pouco representativas • Sentimento de 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidade para resolver conflitos na região • Promover ações práticas que gerem resultados concretos • Aproximar o MB das comunidades onde atuou • Contribuir para a elaboração e execução de projetos • Facilitar o diálogo entre atores em conflito • Empoderamento comunitário • Fortalecimento da nossa luta e permanência no 	<ul style="list-style-type: none"> • Parna Bocaina • Parceiros estaduais e federais que ajudem a solucionar os conflitos • Fórum de Comunidades Tradicionais • Turismo de base comunitária 	<ul style="list-style-type: none"> • Parna Bocaina • Terceirizações e privatização nas UCs

	<p>superioridade dos gestores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestores desprezam os valores das comunidades 	<p>local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento dos territórios caiçaras • Valorização cultural 		
ONGs	<ul style="list-style-type: none"> • Dependentes de projetos internacionais • Dependentes de projetos de outras ONGs externas e de articulações internas ao território 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidade para resolver conflitos na região • Facilitar o diálogo entre os atores em conflito • Promover a interlocução entre o poder público e a sociedade • Envolver a comunidade na proteção da biodiversidade • Capacitar os jovens • Divulgar ações e denunciar problemas e ilegalidades • Articular e estabelecer parcerias • Divulgar o MB nas comunidades onde atua • Fortalecer os grupos locais: UCs e comunidades • Promover ações práticas que gerem resultados concretos • Contribuir para a elaboração e execução de projetos • Monitoramento da fauna marinha • Troca de ideias, experiências e reflexões sobre meio ambiente e sociedade • Ajudar e participar dos processos decisórios 	<ul style="list-style-type: none"> • UCs e comunidades • Outras ONGs • Universidades • Pré-Sal 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamentos e políticas públicas desenvolvimentistas • Grandes empreendimentos • Empresários • Governo
Setor Privado (Turismo)	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum envolvimento nos assuntos do MB • Baixo interesse na regulação do setor turístico 			

3 – DA TEORIA DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA AMBIENTAL EM ÁREAS PROTEGIDAS, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E MOSAICOS

Para os fins desta pesquisa, compreende-se como governança o somatório de normas e regulações, fruto de interações entre atores (bem como trazidas à luz por meio de processos e estruturas), contidas em iniciativas, programas, políticas e decisões voltadas para a solução de um problema público por meio de uma ação coletiva.¹ A referência ao interesse coletivo e à produção de bens públicos é condição fundamental se quisermos incluir na definição de governança aquelas ações praticadas e soluções propostas por agentes privados mesmo sem o envolvimento ou a participação de atores estatais, uma vez que se entende que a ação de governar não é exclusividade do Estado, embora em geral seja coordenada por ele. Seguimos assim a definição proposta por Enderlein e colaboradores (2010), ao afirmarem que, apesar de os atores participantes de um arranjo de governança não necessariamente terem como objetivo principal a produção ou o estímulo de um bem público, eles devem obrigatoriamente utilizá-lo como referência ou justificação argumentativa para dar sentido à sua ação.

Embora, a presença de atores públicos e/ou estatais seja normalmente esperada e tenda a ser mesmo dominante numa determinada arena decisória ou num processo de implementação de políticas públicas, pode-se conceber um arranjo de governança composto unicamente por atores coletivos privados, tal como um acordo voluntário de responsabilidade social corporativa firmado entre empresas que as obriga a adotar práticas sustentáveis em nome do interesse coletivo, mesmo sem a intervenção do Estado (Enderlein et al, 2010, p. 2-3).² Essa definição se aproxima bastante da noção de “ação pública”, tal como ela vem sendo trabalhada, seguindo a tradição enciclopédica daquele país, por autores da escola de sociologia política francesa (Cf. Thoenig, 1997 e 2003; Massardier, 2003, cap. 3; Vlassoupoulou, 2003; Dubois, 2009, Lascoumes & Les Galès, 2012).

¹ “Governance is the interactions among institutions, processes and traditions that determine how power is exercised, how decisions are taken on issues of public and often private concern, and how citizens or other stakeholders have their say” (Institute on Governance, 2002). Ou de forma ainda mais sintética: “Gouverner c’est gérer de l’action collective” (Duran, 1999 apud Massardier, 2003, p. 75)

² Essa definição considera o ato de deliberar como constitutivo de uma noção de cidadania ativa (tal como o faz Landy, 1993 apud Wilson, 2000), que implica tanto direitos como responsabilidades na tarefa de coexistência em espaços públicos; ou seja, para além da ideia de tolerância, implica “sacrifícios” em nome do interesse comum. Exemplos recentes de iniciativas fomentadas através de *crowdfunding* e outros meios de mobilização via internet – como o adesivo “Que ônibus passa aqui?”, que requer ademais na sua lógica de funcionamento a atuação espontânea da população –, isto é, ações públicas para além de políticas públicas, também são amostras do que a sociedade civil é capaz de realizar sem precisar contar com nenhum tipo de tutela, muito menos a estatal. (Cf. a reportagem em: <<http://blogs.estadao.com.br/link/que-onibus-passa-aqui/>>. Acesso em 17 mar 2013.

Há três tipos ideais (ou modos) de governança pública (Robichau, 2011): o modelo hierárquico, o modelo baseado no mercado e o modelo de redes de políticas; como tal, eles não existem de forma pura no mundo real. Sendo assim, é mais comum encontrarmos formas híbridas ou intermediárias coexistindo num dado processo de governança, isto é, no enfrentamento das questões coletivas convertidas em políticas públicas ou instrumentos de política (programas, projetos, ações etc.), enfrentamento este em geral no qual o Estado ainda ocupa um posição central em sua nova dimensão contemporânea que requer a cada vez maior capacidade de coordenação, integração e regulação, ou, como bem formularam Jon Pierre e Guy Peters (2000), “na capacidade do governo de mobilizar outros atores sociais no alcance de seus propósitos e gerir políticas públicas que atendam às demandas dos cidadãos” (apud Ballesteros, 2012, p. 37).

Em cada um dos modelos, o governo desempenha um papel distinto. No modelo mercado o Estado atua contratando e regulando a provisão de serviços e a produção de bens públicos por outras organizações, como ocorre nas concessões ou nas chamadas “parcerias público-privadas” (PPPs). No modelo hierárquico ele mesmo fornece os serviços de forma centralizada, contando com a especialização e a racionalidade característicos da burocracia, bem como com os mecanismos históricos de *accountability* que lhe são próprios. No modelo de arenas e fóruns híbridos (Callon et al, 2009; Spink & Alves, 2008), de governança em rede, cada vez mais disseminado na atualidade, o governo atua como mais um dos atores interdependentes em constante interação negociada. Apesar de a característica principal das redes sociais seja o fato de serem interorganizacionais e autorreguladas, o Estado ainda desempenha (ou deveria desempenhar) um papel importante de condução do processo (metagovernança; Peters, 2007), numa tentativa de coordenar a interação entre jurisdições administrativas de diferentes níveis (*multi-level governance*), ou minimizar as várias falhas decorrentes deste modelo, tal como os problemas derivados da falta de liderança, da eventual exclusão de atores, da assimetria de poder e informação que gera e amplia a desigualdade entre eles, dos processos identitários e de reconhecimento e afirmação da diversidade de saberes, de dificuldades decorrentes de controvérsias e questões sociotécnicas, da baixa *accountability*, e até mesmo da perda de legitimidade democrática.

Como detalharemos adiante, a noção de governança ambiental tem uma história recente, tendo ganhado impulso a partir de meados da década de 1980, sobretudo após o trabalho de Elinor Ostrom (1990), que analisa os diversos arranjos de governança comunitários espalhados nos

quatro cantos do globo voltados para o simultâneo usufruto e conservação dos recursos naturais de acesso comum, os *self-governed common pool resources* (Ostrom, 2002).³

A governança ambiental, tal como a compreendemos, refere-se a formas alternativas e não concorrentes de modos de governar (*governing*) os recursos naturais de acesso comum (*the commons*), envolvendo não apenas o governo mais também o segundo (empresariado) e o terceiro setor (a sociedade civil), seja ele representado por ONGs socioambientais ou por associações de moradores e/ou profissionais de atividades tipicamente desenvolvidas por povos e comunidades tradicionais. Exemplos de temas abrangidos hoje pela governança ambiental envolvem desde preocupações globais, como com a camada de ozônio e as mudanças climáticas (Esty, 2008), até questões territoriais localizadas, como a gestão por bacias hidrográficas, o desenvolvimento rural sustentável e a conservação e proteção da sociobiodiversidade.

O que nos interessa particularmente estudar é o fato de que nas últimas décadas evoluíram vários regimes de gerenciamento colaborativo, cogerenciamento ou mesmo de gestão ambiental semiexclusiva por parte de comunidades tradicionais e povos indígenas de áreas de territórios nacionais a partir de experiências inovadoras, como as reservas extrativistas (Resex) aqui no Brasil e iniciativas afins em outros países (Borrini-Feyerabend, 1996, 2003, 2004a; Buckles, 1999; Cordeiro & Curado, 2007; Diegues, 2000; Diegues & Moreira, 2001; Wells & Brandon, 1992; West & Brechin, 1991). Essas práticas são resultado da gestão de áreas protegidas, que, pela própria natureza e dinâmica, não pode ser realizada senão através da reinvenção da ação do Estado.

Estamos falando de áreas muito extensas, para as quais qualquer esforço de fiscalização nos padrões com os quais o Estado nacional está acostumado a lidar é simplesmente impraticável. Não é possível dispor de pessoal e capacidade instalada para fazer isso contando apenas com uma burocracia, e as experiências contemporâneas têm demonstrado que é necessário envolver e contar com a participação das comunidades tradicionais que por vezes habitam essas áreas desde tempos imemoriais, isto é, literalmente compartilhar o poder (Borrini-Feyerabend, 2004b). Mesmo porque são bastante comuns ações de sabotagem a planos de manejo ou qualquer outro instrumento de gestão concebidos de cima para baixo, isto é,

³ No Brasil, a discussão sobre *governança territorial* deriva e de certa forma é tributária da discussão sobre desenvolvimento territorial (local, regional e rural sustentável), sobre o reconhecimento da pluralidade de atores que constituem o território (e, portanto, sobre capital social), sobre a descentralização na formulação e implementação de políticas e outros temas conexos (Dallabrida & Becker, 2003).

quando não houve qualquer tentativa de construção de algum consenso social sobre os objetivos conservacionistas e os custos da conservação (Holmes, 2007).

3.1 O mosaico da governança⁴

3.1.1 O fenômeno da governança

É sempre difícil localizar com precisão quando um conceito ou mesmo um jargão torna-se suficientemente abrangente a ponto de cair do gosto dos falantes e passar a ser amplamente empregado. De todo modo, o conceito de governança nem é tão novo assim, uma vez que vem sendo empregado há cerca de 40 anos. Trata-se, como em outras ocasiões, de um empréstimo relativamente livre da teoria econômica e estudos organizacionais, nos quais o conceito tem significados mais precisos, ainda que em constante reelaboração e desenvolvimento.⁵

No Brasil, governança aparentemente ainda é a palavra do momento. Empregado por muitos pesquisadores, jornalistas e escritores em diferentes circunstâncias, e mesmo por razões nem sempre coincidentes, o termo ainda costuma ser adjetivado. Governança corporativa, associativa, democrática, colaborativa, solidária, interativa, antecipatória, metropolitana, ambiental, da água, fundiária, florestal, local, regional, territorial e até mesmo clínica e judicial são algumas das ocorrências encontradas. Curioso notar, entretanto, que a maior parte da produção acadêmica sob o tema, indexada num site de referência, como o Scielo, refere-se à área da administração de empresas, bem ao contrário de nossas expectativas. Aliás, a governança corporativa⁶ ainda é a campeã em ocorrências (Cf. Ballesteros, 2012, p. 21).

Essas constatações são sugestivas e podem indicar pistas para a compreensão da imprecisão reinante entre nós, leitores e redatores, no que tange ao sentido e significado que o termo governança compreende nos diferentes contextos em que é empregado, e do fato de por quê,

⁴ Esse subtítulo foi diretamente inspirado no título de um artigo a que tivemos acesso: um excelente balanço da literatura sobre governança a partir da primeira década do século XXI. Cf. Robichau, 2011.

⁵ A expressão “estruturas de governança” foi atualizada por Oliver Williamson, na década de 1970, a partir dos trabalhos de R. Coase sobre a “natureza da firma” (1937) (e das organizações em geral) no contexto da Economia dos Custos de Transação, cujos pressupostos fundamentam a chamada Nova Economia Institucional (Cf. Menard, 1997, 2003 e 2004). No campo da ciência política, se tomarmos como referência o famoso *Dicionário de política* (organizado por N. Bobbio e colaboradores, cuja primeira edição italiana data de 1983), o verbete *governança* sequer existia.

⁶ O uso do termo *governança corporativa* se refere em geral ao “modo como as empresas (*business corporations*) são dirigidas e controladas” (Rhodes, 2000, p. 56). Quando aplicado ao setor público, ele tende a se referir a “um estilo mais comercial de gerenciamento” (*idem, ibidem*), que envolveria maior transparência, integridade, definição clara de papéis e responsabilidades (aqui entram também noções sobre confiança e honestidade daqueles que desempenham funções públicas) e mecanismos de responsabilização, ou *accountability*.

embora a ciência política e administração pública sejam hoje dois dos campos nos quais mais se estuda e se procura compreender o fenômeno da governança, a pesquisa acadêmica e as reflexões teóricas sobre a governança nestas áreas sejam ainda pouco expressivas em terras brasileiras.⁷

No entanto, e ao contrário do que poderíamos supor, a imprecisão quanto ao sentido do conceito de governança não é apanágio dos pesquisadores brasileiros. Quando surgiu e passou a ser discutida e empregada no cenário e debate internacional, a governança também gerava um certo desconforto entre intelectuais por sua capacidade de mobilizar diferentes significados, capacidade esta derivada, acreditamos, de sua original elasticidade, um conceito polissêmico passível de gerar ambiguidades. Agregue-se a isso, a dificuldade de sua tradução para algumas línguas, como o português e o espanhol (Zicardi, 1995 apud Wilson, 2000), e, surpreendentemente, até mesmo o alemão (Rosenau, 2000, p. 18). Klaus Frey afirma que “se, por um lado, ela [a governança] propõe ser uma abordagem neutra, visando a descrever as transformações que estão realmente acontecendo nos sistemas político-administrativos modernos, existem, por outro lado, evidências claras do pano de fundo ideológico das diferentes concepções” (2004, p. 121).

Quando aparece pela primeira vez nas publicações do Banco Mundial, o conceito de governança estava associado à promoção do desenvolvimento, sobretudo em algumas nações africanas e latino-americanas, e tinha um forte caráter normativo, isto é, a defesa da *good governance*. Governança compreendia nesse primeiro momento os fatores que favoreceriam e impulsionariam o desenvolvimento econômico orquestrado pelos atores estatais, e nesse sentido era centrada no Estado. A primeira definição de governança proposta pelo Banco ressaltava o “exercício do poder político no *gerenciamento dos assuntos públicos* de um determinado país”, para logo em seguida envolver também o “*gerenciamento dos recursos econômicos e sociais* na perspectiva do desenvolvimento” (World Bank, 1992 e 1994, p. xiv; grifo nosso).⁸

Como afirma Robert Wilson (2000), apesar de o foco se deslocar gradualmente do governo em si mesmo para o modo como o governo gerenciava e se utilizava dos recursos disponíveis,

⁷ Algumas exceções recentes em solo brasileiro são os trabalhos sobre governança das cidades e regiões metropolitanas (Klink, 2010), sobre a governança da água e dos recursos hídricos (Ribeiro, 2009; Jacobi & Sinisgalli, 2009; Lima, 2014) e mais amplamente sobre a governança ambiental e dos recursos de uso comum (Jacobi, 2013), conforme veremos adiante.

⁸ Segundo Jean-Claude Thoenig (2007), no final do século XX outras teorias e abordagens, tais como a escolha racional e a escolha pública, influíram significativamente nas análises das organizações públicas. Segundo o autor: “*Gerenciamento*, e não administração, passou a constituir a referência para os regimes políticos no que toca ao setor público. A nova administração pública gerencial, legitimada por instituições internacionais como o Banco Mundial e a OCDE, esteve por trás de boa parte, senão da maior parte, do financiamento público alocado em programas de reforma administrativa do setor público” (Thoenig, 2007, p. 15; grifo nosso).

naquele momento a noção de governança ainda estava bastante associada com a de governabilidade, isto é, com a capacidade para o exercício do poder de governo (ter autoridade de ação: ter capacidade de desenhar, formular e implementar políticas e distribuir funções). Tratava-se também de propor uma solução para a chamada “crise de governabilidade”, crise esta identificada como decorrência da fraqueza de instituições governamentais, a qual embotava o desenvolvimento e favorecia a corrupção.⁹ Mas as condições para o exercício da “boa governança” também passaram a se referir e a incorporar progressivamente práticas democráticas, as necessidades das populações excluídas e outras questões negligenciadas, tais como a ocorrência de “eleições livres e abertas, o respeito às leis e aos direitos humanos, a participação dos cidadãos, a transparência e a *accountability* nos governos, entre outros fatores” (Wilson, 2000, p. 52).

Com o tempo, a noção de governança vem evocar algo para além da tradicional oposição entre governo e governados, entre Estado e sociedade. Ela é empregada simultaneamente como justificativa e explicação para reformas em curso nos regimes de Estados de bem-estar europeus, e foi utilizada mesmo, como uma espécie de conceito guarda-chuva, na descrição de algumas iniciativas em curso nos países da OCDE, por significar uma determinada orientação e condução do processo de reforma do Estado a partir das recomendações de agências financiadoras e práticas de governos conservadores que então pregavam a desregulamentação, privatizações em larga escala, corte nos gastos públicos, profundas reduções no funcionalismo, bem como criação de agências semiautônomas, a terceirização e descentralização na implementação de políticas públicas (Pierre, 2000).

Por outro lado, nos países periféricos que recém se redemocratizavam, como o Brasil, a governança refletia outro Estado possível, mais atento aos anseios de participação popular, que demonstrasse certa abertura às demandas trazidas pelos movimentos sociais que lutaram contra a ditadura militar. Lá e cá havia demandas para uma maior permeabilidade do Estado, seja para diminuir sua presença, por ser considerada ineficiente e ineficaz, seja como forma de

⁹ Alcançar a eficiência nos serviços públicos implicava a adoção de um posteriormente conhecido receituário pelos países do terceiro mundo, que envolvia o estímulo à competição e à abertura aos mercados, a privatização de empresas públicas, o enxugamento da máquina pública e servidores, introdução de uma disciplina orçamentária, descentralização administrativa e grande recurso a ONGs; em suma, *good governance* já se casava perfeitamente com a adoção daquilo que veio a ser conhecido como *new public management*, ou gerencialismo em ampla escala (Rhodes, 2000, p. 57).

umentar sua efetividade e a atenção aos interesses dos cidadãos. Em ambos os casos havia um clamor por mais *accountability* e responsividade.¹⁰

A crise fiscal dos anos 1970 mais a emergência de uma “política de convicção” à direita (Peters, 1992) que dominou as principais democracias ocidentais no início da década de 1980 levou a uma redefinição do papel do Estado e à tentativa de redução dos gastos sociais, inclusive com o pessoal empregado. Deu-se início a uma onda de reformas administrativas e gerenciais no campo da administração pública, cujo modelo ficou conhecido como New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública. Privatizações e terceirizações na prestação de serviços e produção de bens públicos por ONGs e outros atores privados também faziam parte dessa cartilha, e é curioso notar, como faz Guy Peters e John Pierre (1998), que o tema da governança e do governo por redes ganha espaço nesse mesmo momento, isto é, na mesma medida que o Estado “enfraquece” surge o tema da “governança sem governo”, da pulverização de ações carentes de coordenação, e, pior, despreocupadas com os mecanismos de responsabilização. Nas palavras de Vincent Dubois (2009, p. 311-2), trata-se de

um processo de desengajamento dos poderes públicos, ou, pelo menos de redefinição de sua intervenção que está em curso desde meados dos anos 1970, movimento este comumente designado pelo termo genérico de “virada neoliberal”, que se caracteriza pela compressão do orçamento, do efetivo de servidores e do perímetro de ação das administrações públicas, acompanhada por uma tendência a “externalizar” através de operadores privados, as funções até então desempenhadas pelos agentes públicos (...) O governo da sociedade dirigida pelo Estado seria sucedido por uma “governança”, na qual participaria de maneira variável um conjunto de atores públicos e privados, situados tanto no nível local e supranacional quanto no plano nacional.

Enfim, nos países centrais, a noção de governança como “interações entre o setor público e a sociedade civil na determinação da ação governamental” (Wilson, 2000) surge num primeiro momento como resultado do projeto de Estado mínimo, segundo o qual o papel do governo deveria ser necessariamente diminuído em prol de uma maior racionalidade econômica, guiada pelas leis do mercado, um Estado prestador de serviços, quando fosse racional fazê-lo, aos cidadãos-clientes pagadores de impostos, e que abrisse mão dessa pretensão quando não fosse necessário, o que representaria a preferência por “menos governo” então em voga (*less government*, no original:

¹⁰ Práticas de boa governança, que recebiam entre outras medidas um Estado mais permeável e responsivo, serão valorizadas diferentemente (e por vezes mesmo de forma oposta, isto é, negativamente em alguns locais e positivamente em outros), em função dos diferentes contextos socioculturais e históricos, aqui e no hemisfério norte, e é possível hoje identificar posicionamentos bastante diversos em termos do grau desejado de abertura do Estado às demandas da sociedade civil, ou à possibilidade de terceirização do exercício das funções e serviços estatais, tal como pregado pelas principais correntes gerencialistas durante os primeiros anos de reforma do Estado em países que a adotaram, como o Reino Unido (Cf. Abrucio, 1997).

Stoker, 1998; Rhodes, 2000).¹¹ Porém, nesses mesmos países temia-se que a terceirização, a gestão por resultados, a criação de agências e outras receitas preconizadas por aquele que veio a ser posteriormente chamado de modelo de Estado neoliberal pudesse significar o esfacelamento do setor público, com o decorrente enfraquecimento dos mecanismos de *accountability*, indispensáveis ao controle de certas burocracias insuladas que se empoderavam com a reforma (assim como alguns órgãos semipúblicos, ou públicos não estatais), e a perda de qualidade da democracia (Peters, 1992; Peters & Pierre, 1998).

Podemos também, de outro modo, buscar uma explicação para o fenômeno da governança como uma necessidade de renovação no mundo da política e das políticas públicas a partir da identificação dos fatores de mudança por que passaram os países europeus desde a emergência da crise do Welfare State, e que se refletiram nos “itinerários vitais”, no cotidiano das vidas das pessoas – “trabalho, comunidade, família, laços, vínculos” – tal como faz de forma bastante original Joan Subirats (2010). Explica o autor que fatores tais como o processo de mundialização e flexibilidade do capital (que migra das atividades produtivas para o reino dos ganhos especulativos do universo financeiro) nas décadas recentes se refletiram em profundas transformações no mundo do trabalho, com o desemprego em massa, as terceirizações e uma generalizada precarização das relações trabalhistas, por profundos câmbios dos espaços de sociabilidade, tornados mais frágeis e descontínuos, e mesmo por transformações no núcleo familiar, na composição das famílias, gerando incertezas de toda ordem. “Assistimos – afirma Subirats – à rápida conversão de uma sociedade estratificada em uma realidade social em que coexistem uma significativa multiplicidade de eixos de desigualdade e conflito”, e no caso europeu, de grande diversificação social ampliada pelo fenômeno das migrações. Nesse novo mundo, imerso em uma totalmente nova conjuntura histórica e que vê surgir diferentes configurações sociais daquelas a que estávamos acostumados, as antigas políticas públicas setoriais e padronizadas, baseadas na distribuição universal de serviços públicos e geridas segundo um modelo burocrático engessado, não dão mais conta dos desafios que se apresentam aos Estados nacionais. A governança, isto é, o governo em rede, que investe na democracia participativa e busca envolver os atores sociais

¹¹ No Brasil, por sua vez, a pressão pela redemocratização significou a garantia de direitos sociais (e a consolidação de um “sistema de políticas públicas” universais de acesso à saúde, educação e assistência social), firmada na Constituição de 1988 (Cf. Abrucio, 2012). A inovação do orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas, entre outras “novas formas de articulação sociopolítica” (Frey, 2004), representaram a busca pela ampliação da legitimidade democrática e eficiência administrativa de governos eleitos que vêm tratando de institucionalizar o que hoje se entende por “instrumentos” ou “mecanismos” de governança num sentido mais amplo.

na busca de soluções para problemas diferenciados, surge como um possível encaminhamento para os desafios contemporâneos.

3.1.2 A teoria da governança

Obviamente que os teóricos da governança pública não inventaram a roda. Como afirma Guy Peters, trata-se de uma maneira genérica de nomear na atualidade as reformas que vêm ocorrendo no setor público, para as quais igualmente têm sido empregados os termos “empoderamento” e “governo participativo”. Segundo o autor, “a lógica que subjaz ao enfoque de governança é que uma maior participação cidadã trará consigo maior qualidade na tarefa de governar”, lógica essa baseada tanto em princípios democráticos quanto “em noções administrativas e de eficiência” (Peters, 2005, p. 586).

Segundo o economista Claude Ménard (1997, 2003 e 2004), um dos estudiosos das organizações e formas organizacionais híbridas, os economistas da Escola Neo-Clássica se dedicaram a estudar durante muito tempo apenas o mercado e suas características. Foi R. Coase que chamou atenção para o papel das hierarquias (ou organizações formais) como modo alternativo de lidar com as falhas de mercado decorrentes da informação assimétrica e a racionalidades imperfeitas, que favorecem o comportamento oportunístico dos atores e requerem diversos tipos de controle. A noção de governança surge associada à teoria econômica dos “custos de transação”, inaugurada por Coase, em 1937, com sua “teoria da firma”. A partir de meados da década de 1970, tal noção é atualizada e operacionalizada por Oliver Williamson, que passa a considerar o par mercados/organizações e outras formas híbridas entre esses dois polos como “estruturas de governança”.

A sociologia e a teoria das organizações, por outro lado, lidam há muito tempo com o tema do processo de governar (*governing*) e da governança, ainda que não necessariamente empregando esses termos. Weber havia enunciado desde o início a sua desconfiança com relação à burocracia. Robert Merton, nos anos 1940, ao investigar as disfunções da burocracia, apontou o apego à hierarquia, a resistência à mudança, a impessoalidade e o autoritarismo como algumas das suas características desviantes. Os primeiros teóricos que se dedicaram a estudar o conflito social (Coser, 1956 e 1968, entre outros), bem como investiram nos estudos sobre a resolução de conflitos, construção de consenso e promoção da cooperação nas décadas que sucederam o

final da Segunda Guerra Mundial, também estavam de alguma maneira tratando de aprimoramentos necessários no processo decisório e processo de governo.¹²

Igualmente, boa parte da literatura contemporânea sobre a ampliação da participação social, sobre a democracia participativa e deliberativa e sobre o “aprofundamento da democracia” está tratando do fenômeno da governança, ainda que nem sempre os trabalhos produzidos tenham o mesmo escopo das abordagens de governança ou façam uso do termo para descrever suas aproximações ao tema. De certa maneira, quando falamos de governança pública nos dias atuais, estamos tratando da aposta no incremento da qualidade do processo decisório para o melhor desempenho das políticas públicas (Abrucio, 2012).

A língua inglesa é rica em vocábulos de difícil tradução para as línguas românicas. O substantivo *accountability* e o adjetivo *accountable* são dois exemplos bastante explorados e recorrentes nos estudos sobre variações culturais que procuram entender por que as práticas compreendidas nas respectivas definições não são tão valorizadas nos países de herança latina. E é justamente a noção de valor, no sentido de ética pública, que intriga os pesquisadores sobre a dificuldade de disseminação daquela racionalidade entre nós.¹³

Como nos lembra Guy Peters (2005) as palavras governo e governança têm origem grega, e seu significado original implica a ideia de condução e controle para definir e implementar objetivos coletivos para a sociedade. É daí que deriva a ideia de que um sistema político qualquer deve possuir alguma uma “capacidade condutora” (p. 589).

Num tipo ideal “cibernético” (palavra que, aliás, compartilha a mesma raiz grega de governo e governança, e que originalmente significava o piloto, o guia, o timoneiro), todo processo de governo pode ser compreendido como retroalimentado no tempo, isto é, um histórico de decisões e consequências prévias gera informações em cada rodada de um “ciclo de políticas” e fornece insumos para a rodada seguinte. A “inteligência social” requerida é mais ou menos adequada em cada novo ciclo e varia em função da capacidade do sistema para receber e processar informações. Ela irá se desenvolver mais ou menos em função da maneira como o

¹² Ver, por exemplo, a discussão realizada por Michel Crozier nos anos 1960 sobre os nichos de poder cristalizados nas organizações burocráticas, dominadas por um excesso de ritualismo, que chama a atenção para as relações entre os níveis hierárquicos e os nós que se formam devido ao bloqueio do fluxo de informações.

¹³ Acreditamos que algo similar decorre da existência de três vocábulos em inglês para descrever o reino da política e das políticas (*politics, polity* e *policy*; cf. Frey, 2000), bem como a ocorrência de vários termos que descrevem a arte de governar, seus atributos e consequências – *government, governing, governance, statecraft, responsiveness* etc. –, que já possuem alguns, mas nem todos, correlatos em português.

fluxo de informações é compartilhado, do mesmo modo que contribui para aumentar ou diminuir a capacidade condutora potencial do sistema.

Creio ser importante reter desse modelo a noção implícita de “aprendizado coletivo” que, afinal, orienta todo o processo. A política pública teria, assim, uma dimensão pedagógica uma vez que a ação estatal sinaliza para a sociedade qual a orientação está dada pela condução do barco, ou seja, quais os valores subjacentes, sobre qual situação prévia (*status quo*) se pretende atuar, qual a situação que se pretende alterar, quais são os direitos compreendidos, quem são os beneficiários e por quê. Cada diferente arranjo de governança afeta (e é afetado) singularmente de maneira mais ampla por ações públicas e pela produção e implementação de políticas públicas, e nesse processo contribui para forjar a “boa cidadania” que não está dada de antemão, mas é construída ativamente ao longo do processo.

Ao longo da década de 1990, tendo o conceito de governança ganhado bastante prestígio e entrado definitivamente no vocabulário dos políticos eleitos e burocratas, e apesar da ambiguidade ainda reinante, começam a surgir as primeiras revisões da literatura sobre governança (Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Peters & Pierre, 1998). A primeira constatação é justamente o fato de que o termo era então usado para descrever uma diversidade de situações e evocava uma variedade de significados. Concordava-se, entretanto, que a governança “se referia ao desenvolvimento de estilos de governar (*governing styles*) nos quais os limites entre e dentre os setores públicos e privados tinham se tornado difusos e pouco precisos” (Stoker, 1998, p. 17). O foco desloca-se do governo (*government*) e das instituições formais do Estado, seus recursos de autoridade e sanções (tal como monopólio da violência legítima) para os mecanismos envolvidos no ato de governar (*governing mechanisms*) e para as influências que os diversos atores participantes exerciam entre si. Surge então a noção de “parcerias” entre os setores públicos e privado.

Rhodes (1996), ao tratar de compreender as mudanças por que passava o governo britânico após uma década de mudanças, enumera naquele momento seis usos diferentes para governança: a) como Estado mínimo; b) como governança corporativa; c) como gerencialismo (NPM); d) como “boa governança”; e) como um sistema sociocibernético; e f) como redes auto-organizadas e interorganizacionais, tendo ficado conhecido como um dos principais estuasiastas e estudiosos das “redes de governança”, dentre as quais se destacam as “redes de políticas públicas” (*policy networks*), as “redes interorganizacionais de prestação de serviços e implementação de políticas públicas” (*interorganizational service delivery and policy implementation*), e as “redes de governar/governo” (*governing networks*). Guy Peters e

Jon Pierre (1998), por sua vez, discutem a ideia da “governança sem governo”, chamando a atenção para a impossibilidade de reformas universais introduzidas pela governança num contexto de diferentes tradições dos modelos de administrações públicas europeias e norte-americana, e para a característica marcante dos governos em conduzir/orientar (*steering*) os processos (Pierre & Peters, 2000), o que levará mais recentemente Guy Peters (2007) a lançar mão do conceito de “metagovernança” das redes de políticas públicas.

Passada a era das reformas do Estado, com alguns itens do receituário neoliberal amplamente aceitos e implementados em diversos países do mundo ocidental, e apesar de o paradigma Estado mínimo já não gozar de tanta aceitação após as últimas crises por que tem passado o capitalismo, que requereram por toda parte ações fortes de Estados intervencionistas, o que sobra das definições originais de governança são justamente as interações entre atores estatais e não estatais em fóruns de debate para conduzir inúmeras “controvérsias sociotécnicas” de diversa ordem (Callon et al., 2009), e, eventualmente, na regulação e/ou definição e implementação de políticas setoriais. Dentre os autores que trataram do assunto, vale resgatar as cinco proposições de Gerry Stoker (1998), ou “aspectos da governança”. Cada uma das proposições está associada com um dilema ou questão crítica que, segundo o autor, é importante discutir. São elas:

- a) A governança compreende um conjunto de instituições e atores oriundos do governo, mas que também provêm de fora dele. A fragmentação do governo pode conduzir ao dilema da legitimidade.
- b) A governança tende a promover uma indistinção entre limites e responsabilidades em lidar com questões sociais e econômicas. Essa imprecisão gera problemas de responsabilização, isto é, como identificar de quem é a culpa quando algo dá errado.
- c) A governança indica que há uma interdependência em termos de poder entre instituições e atores que participam conjuntamente de um curso de ação coletiva. Como não há um centro de poder, as negociações sobre as regras do jogo podem favorecer comportamentos oportunistas e introduzir incertezas sobre os resultados.
- d) A governança diz respeito a redes de atores autônomos e auto-organizados. Aqui o dilema que se coloca diz respeito a um déficit de *accountability* que se

manifesta em dois níveis: ao gerar excluídos das redes que se formam (desigualdade) e tornar difícil o controle do comportamento autointeressado. Para contornar tal disfunção, parece ser imperativo que o governo assuma alguma forma de liderança e controle sobre essas redes (metagovernança).

- e) A governança reconhece a capacidade de realizações coletivas independentemente do poder de mando do governo ou do uso de sua autoridade. O governo é melhor visto como tendo capacidade para empregar novas ferramentas e técnicas para orientar e guiar o processo de ação coletiva. No entanto, as “falhas de governança” podem surgir. O governo deve aprender a lidar com as incertezas e reconhecer que embora possa formatar as políticas não tem total controle sobre os seus resultados. O processo de desenhar e redesenhar as instituições é um desafio constante.

De todo modo, é mais sensato pensar, como faz um dos principais teóricos da governança, Jan Kooiman, que em 2003 afirmava que ainda vivemos “um período de desordem criativa no que se refere à governança” (apud Jordan, 2005, p. 478).¹⁴

Finalmente, seguindo a sugestão de Robichau (2011) de nos focarmos nas áreas de consenso entre os estudiosos (*areas of agreement*), é importante entender a governança pública em função da arte de governar (*statecraft*). Segundo a autora, “os três mecanismos de alocação de recursos de governança mais comumente discutidos são as redes, as hierarquias e os mercados”.¹⁵ Robichau se refere a elas como “modos de governança” e afirma que é papel do Estado definir como a instituição estatal irá se comportar nos vários contextos – seja como coprodutor ou como provedor único dos serviços – para então selecionar qual(is) o(s)

¹⁴ Cabe destacar que esse livro de Kooiman não foi bem recebido por um dos principais teóricos da governança, Gerry Stoker, à época em que foi lançado. Sua resenha é bastante ácida e, apesar de destacar a grande inventividade do autor (quando compara – ironicamente, é bem verdade – “Kooiman’s world” com o mundo criado por Tolkien, autor de *Lord of the Rings*), realça a falta de cuidado com procedimentos requeridos pelo discurso científico: “It offers a highly abstract discussion with little in the way of historical or empirical foundations. There is no consideration in depth about whether this concern is about governance in all countries or whether it is focused on the developed world” (Stoker, 2004, p. 442), para citar apenas um comentário até bastante condescendente.

¹⁵ Jon Pierre e Guy Peters (2000, p. 14-22) haviam formulado de forma similar o mesmo argumento, ou seja, como “diferentes maneiras de pensar sobre a governança”. Afirmam os autores que, em termos estruturais, a variedade de instituições políticas e econômicas criadas ao longo do tempo sempre cumpriram a função de lidar com problemas de governança provendo “direção para a sociedade”. Sendo assim, eles propõem quatro maneiras de compreender a governança: como hierarquias, como mercados, como redes, e, como comunidades. Os autores propõem ainda abordar a governança como um processo de orientação e coordenação (*steering and coordinating*) em grande medida conduzido pelo Estado, e como uma moldura analítica (*analytic framework*).

mecanismo(s) mais adequado(s) para lidar com os problemas, isto é, contando com as redes, com as hierarquias ou com os mercados.

Como indicado acima, as redes autogovernadas e interorganizacionais são tradicionalmente associadas com a governança em si mesma; mas elas podem ser consideradas como um dos três “modos de governança” ou, nos termos de Kooiman (apud Robichau, 2011), “como um subsistema do sistema maior de governo”. Outra maneira de conceber esse modo de governança tão festejado é pensar nas redes de governança como “espaços relativamente institucionalizados de interação negociada, nos quais diferentes atores lutam entre si, criam oportunidades para decisões em conjunto, estabelecem compromissos políticos e coordenam ações concretas” (Sørensen & Torfing apud Robichau, 2011).

A relevância da hierarquia é assumida por vários pesquisadores, embora alguns questionem sua capacidade em lidar com as complexidades atuais, tais como a diversidade cultural e o rápido avanço da tecnologia, que requerem maior esforço regulatório por parte do Estado. De todo modo, parece que o modelo hierárquico nunca será abandonado, dada a necessidade de coordenação de contratos e monitoramento das redes, a própria lógica da democracia representativa, hierárquica por princípio, e a certeza de que esse modelo é passível de conviver com os demais. A *accountability*, a especialização e a racionalização são apontadas como outros benefícios do modelo hierárquico. Por outro lado, sempre se corre o risco da falta de responsividade, e das inflexibilidades e ineficiências típicas deste modo de governança.

Finalmente, os mercados seguem como alternativas e soluções para impasses relativos a carência estatal, sobretudo fiscal, para dar conta das demandas crescentes que a sociedade lhe direciona. O grande dilema que se coloca para o Estado contemporâneo é justamente encontrar meios de corresponder à plethora de direitos adquiridos, ou que se reconhecem na atualidade, e converter essa demanda em políticas públicas e programas que sejam sustentáveis. Eficiência, eficácia e efetividade costumam ser proclamados como os avanços e benefícios desse modelo de governança, de perfil mais “gerencial”, embora também se reconheça como fundamental que o governo mantenha o controle da qualidade dos serviços prestados pela iniciativa privada, e tenha em conta de que esse monitoramento não é tão fácil de ser realizado. Além disso, contratos e parcerias têm diferente status e devem ser tratados de forma diferenciada. Estabelecer claramente as metas e os resultados esperados pode não ser garantia de que falhas

na implementação deixem de ocorrer. O gerenciamento dos relacionamentos torna-se, então, questão central nesse modelo de governança que tende à hibridização.¹⁶

É sempre temeroso no campo da administração pública tomar de empréstimo certos conceitos que foram desenvolvidos para dar conta de fenômenos que ocorrem em ambientes específicos, como o ambiente dos negócios e das empresas. Porém, o estudo das chamadas “organizações híbridas” e das formas híbridas de governança (Ménard, 2003 e 2004) representa um grande avanço para os estudos organizacionais e para a economia das organizações, interessados nos fenômenos de arranjos produtivos locais, *clusters* e processos de cooperação entre empresas em geral. Franquias, consórcios e outras experiências de “quase-integração” têm motivado o desenvolvimento e a proposição de taxonomias de formas puras e híbridas de governança (Makadok & Coff, 2009). Claude Ménard (1997) identificou mecanismos de delegação de poder de decisão das organizações participantes de arranjos de governança híbrida a uma instância dotada de “autoridade”. Assim, entende-se que alguma mediação parece fundamental para garantir a distribuição dos custos e benefícios decorrentes da adoção desses novos arranjos institucionais.

Como as estruturas de governança são pensadas, no âmbito corporativo, como destinadas a minimizar os custos de transação, a hipótese original de Oliver Williamson era de que houvesse uma adequação dessas estruturas de governança a certos tipos de transação, dada a necessidade de maior ou menor controle entre os participantes, ou mesmo de promover alguma articulação do grau de competição e colaboração entre eles. Elas foram concebidas como estratégias para lidar com o eterno problema agente-principal, no qual a assimetria de informação é central. Foi Williamson, aliás, que identificou pela primeira vez as formas híbridas passíveis de existir num continuum entre as formas puras do par mercado/hierarquia.

¹⁶ O operação privada de equipamentos públicos, ou o exercício de funções e serviços antes exclusivos aos entes estatais por atores privados tem sido considerada por certos autores como “modos híbridos de governança” (Cabral et al., 2010). Tratam os autores de “formas de gerenciamento híbrido”, isto é, uma modalidade de parcerias público-privadas realizadas sob a forma de contrato e sujeitas à supervisão pública. Foram observados ganhos de eficiência, com redução de custos e performance aprimorada segundo alguns indicadores de gestão de prisões que adotam uma dessas formas híbridas. Concluem os autores que estruturas adequadas de governança especialmente desenhadas (ou “mecanismos híbridos de governança”) geram incentivos tanto para os prestadores privados do serviço (que originariamente apenas estariam preocupados com a redução dos custos à expensa da sua qualidade), quanto para o monitoramento eficiente de altos padrões de qualidade por um gerente especialmente contratado (com contrato de longo prazo e bem remunerado de forma a evitar distorções, tais como a possível corrupção desses agentes públicos pelos agentes privados). Essas formas híbridas usualmente contam com o ativo monitoramento externo (mídia, familiares e observadores), bem como são dependentes de equipamentos mais facilmente gerenciáveis, isto é, com presos selecionados por bom comportamento, e são menores em termos de capacidade de atendimento.

No âmbito da administração pública contemporânea, as formas híbridas – isto é, que contam com participantes estatais e não estatais – têm se tornado cada vez mais comuns, uma vez que se reconhece a importância da participação dos *stakeholders* sobretudo em processos consultivos. Assim, outras questões se colocam para os teóricos e pesquisadores do fenômeno da governança pública, tal como definir parâmetros para mensurar os níveis de “boa governança”, ou mesmo tipificar em situações concretas de implementação de uma determinada política qual a combinação entre modelos de governança é a mais adequada para se atingir os objetivos propostos. E aqui não se trata “apenas” do incremento da qualidade do processo decisório, mas da constatação de que determinadas situações e áreas requerem maior ou menor flexibilidade do Estado que se pretende democrático, transparente e *accountable*, para citar apenas algumas de suas qualidades essenciais.

O Estado aparece, ademais, na governança, como uma entidade “facilitadora”, cujo poder de gestão e autoridade sobre as questões públicas é minimizado, uma vez que se entende que num regime de governança pública “a ação social produz as políticas públicas pela via das negociações, eventualmente num âmbito de rede entre autores autônomos”. Mas ele ainda é encarado como responsável pela coordenação – também se fala em “orientar” e “guiar” – dessa ação social que leva à produção do consenso ou do compromisso, resultado esse concebido como uma espécie de “coerência virtuosa”. Às autoridades públicas caberia, portanto, “definir a situação”, identificar os ‘interesses principais’ e estabelecer entre eles ‘relações eficazes’ a fim de coordenar os atos e práticas e alcançar os resultados desejados” (Massardier, 2003, p. 140-146).

De todo modo, acreditamos que no atual estágio da pesquisa, o conceito de *governança híbrida* também possa ser empregado de forma a recobrir eventos de governança em múltiplos níveis ou camadas (*multi-level governance*; cf. Enderlein et al., 2010), que envolvem a articulação interjurisdicional em sistemas federativos (que pressupõem diferentes graus de autonomia entre os âmbitos político-administrativos; cf. Spink, 2012) e o investimento na acomodação de diferentes interesses e/ou estabelecimento de compromissos entre setores da sociedade. Tais situações exigem maior flexibilidade da burocracia instalada e maior capacidade de comunicação do Estado com a esfera pública na qual ele está inserido de forma a garantir a legitimidade dos processos sociopolíticos, e também, por que não, para encorajar ações autônomas de governança de base societal que desafoguem as pressões sobre o Estado e ampliem e deem espaço à manifestação da cultura cívica e facilitem a cooperação entre os

setores. Este é o sentido que atribuímos quando tratamos os mosaicos de áreas protegidas e unidades de conservação como *arranjos de governança híbrida*.

3.2 Governança ambiental

A governança ambiental é uma combinação de políticas explícitas e implícitas sobre o acesso aos recursos naturais de propriedade comum. Assim como outras formas de governança, ela exprime a forma como a autoridade é exercida por meio de regras formais e informais, e envolve noções de soberania e legitimidade para além das tradicionais concepções associadas aos Estados nacionais. A governança ambiental está relacionada com a concretização de objetivos conservacionistas e determina a distribuição de custos e benefícios relevantes. Ela é chave para prevenir e resolver potenciais conflitos sociais e afeta a geração e a garantia do apoio público (Institute On Governance/Parks Canada, 2002).

É num contexto mais favorável ao controle social por parte da população, com foco nos mecanismos de *accountability* (Bovens, 2009) e o estímulo e ampliação da participação da sociedade nos processos de formulação e implementação de políticas públicas no campo ambiental que se desenvolve a noção de governança ambiental e territorial e são fomentadas várias experiências do que se conhece hoje mais genericamente como “governança colaborativa” (Ansell & Gash, 2007; Booher, 2004), ou seja, quando a sociedade em parceria com órgãos do Estado define objetivos e prioridades, tratando de assegurar e promover a cooperação entre os atores participantes. Isso porque, como afirma David Booher (2004: 34), “formular políticas públicas não é apenas encontrar soluções, mas também criar processos para a ação coletiva e a solução de problemas que geram simultaneamente confiança entre os atores”.

Segundo o paradigma atualmente em voga, uma das melhores estratégias para a conservação da diversidade biológica e cultural (bio e sociodiversidade) e uso sustentável dos recursos naturais é o estabelecimento de áreas protegidas. Essas unidades são criadas pelo Estado e dependendo do seu status costumam ser administradas por órgãos governamentais especialmente designados para tanto. No entanto, o manejo estatal nem sempre é eficaz ou efetivo, uma vez que as unidades de conservação (UCs) correspondem a grandes áreas geográficas, em regiões cujo acesso é precário, e que demandam esforços de fiscalização que transcendem a capacidade de qualquer gestor e sua equipe (quando ele conta com uma), ou mesmo de um grupo de gestores. Além disso, há dificuldades próprias da gestão, como os processos de regularização fundiária, o zoneamento da área, a constituição e o funcionamento

dos conselhos consultivos e/ou deliberativos, o envolvimento e a participação das comunidades na elaboração dos respectivos planos de manejo (MMA et al., 2007). Como é sabido, a maior parte dessas áreas já eram, antes de sua demarcação, utilizadas pelas populações que nelas habitam desde tempos imemoriais, que nelas praticam atividades extrativistas e que delas dependem para a sua sobrevivência física e cultural. Mas as atuais UCs sempre estiveram sob ameaça de invasões (e ainda são de fato “invadidas”) para a exploração e uso dos recursos naturais aí existentes e a cada dia é maior a pressão da sociedade envolvente sobre essas áreas.

Nos últimas décadas disseminam-se várias experiências de cogestão de áreas protegidas por todo o planeta (Dudley, 2005; Borrini-Feyerabend et al., 2004a e 2004b), e já é robusta a literatura derivada da produção de pesquisas que comprovam que as comunidades tradicionais estão dispostas e podem contribuir para o gerenciamento dos recursos naturais de que dependem (Ostrom, 1990 e 2002; Moran & Ostrom, 2009). Mas a garantia dessa participação, indispensável ao projeto de desenvolvimento sustentável, requer também o fortalecimento dos órgãos ambientais, para o qual para cada vez mais imprescindível a presença de um Estado comprometido com a tarefa da conservação da natureza, e que reconheça a contribuição das unidades de conservação para a economia nacional; enfim, que as encare como um bônus, e não como um ônus para o país (Gurgel et al., 2009; Medeiros et al., 2011).

3.2.1 O modelo institucional

Dentre todas as áreas que são objeto da ação do Estado, seja por meio da formulação e implementação de políticas públicas, projetos e planos, ou mesmo tentativas de regulação e regulamentação, o meio ambiente talvez seja aquela que requer maior esforço de coordenação entre os diversos ministérios, órgãos e instâncias de governo, uma vez que, dada a sua “transversalidade” – como se costuma dizer nos dias atuais –, trata-se de um tema que afeta e envolve diversos setores e atores. Quando distintos projetos e visões de mundo incidem sobre a natureza, as florestas passam a ser consideradas “recursos florestais”, a água se torna um “recurso hídrico”, os peixes, “recursos pesqueiros”, e mesmo a paisagem passa a ser um valorizado “recurso” quando se trata de empreendimentos imobiliários ou turísticos.

Não é difícil compreender por que foram justamente os bens ofertados pela natureza sobre a forma de frutos que inspiraram a metáfora do mundo (ou estado) natural hobbesiano, quando o acesso e a disponibilidade sobre tudo aquilo que por não ter dono pertencia a todos alimentou o lobo que havia em cada um dos homens desse mítico tempo de outrora. No nosso

mundo civilizado, o homem-lobo se manifesta sob a forma do “ator racional”, maximizador de ganhos pessoais, que por sua vez inspirou a hoje famosa previsão da “tragédia dos recursos de acesso comum” do biólogo G. Hardin, num artigo publicado na *Science* em 1968.

Felizmente, outras teorias sobre o comportamento humano e constatações empíricas de pesquisas recentes têm contribuído para uma avaliação menos pessimista dos atores (Ostrom, 1990 e 2002; Ostrom et al., 2002), sem abandonar o pressuposto de que eles tomam decisões sobre o uso dos recursos naturais (ainda que nem sempre de forma racional), isto é, agem avaliando custos e benefícios, levando em conta seus valores culturais, bem como os incentivos e restrições traduzidos em instituições, compreendidas como regras formais e informais, aquilo que pode e que não pode ser feito, e que é reconhecido e compartilhado pelos atores em uma situação determinada de interação e num contexto sociocultural específico.

Como mencionamos na seção anterior, abordagens baseadas nos fundamentos da nova economia institucional dos custos de transação, tendem a definir a governança, em geral, como regras que dispõem sobre a alocação e controle de direitos de propriedade. No caso da governança ambiental regras acerca do controle e usufruto de um determinado patrimônio natural.¹⁷ As diversas categorias de unidades de conservação (UCs) e áreas protegidas, por exemplo, definem os objetivos, as funções e os usos previstos compreendidos nas duas macrocategorias *proteção integral* e *uso sustentável*. A criação e implementação de UCs num determinado território, ao atuar sobre os custos de transação, baliza o que pode e o que não pode ser feito e funciona como estímulo ou desincentivo para os atores locais investirem ou não os seus recursos, calcularem o retorno dos seus investimentos no curto, médio ou longo prazo, e, por decorrência, influenciam a forma como eles se relacionam com os recursos naturais existentes no território. Dessa perspectiva, as estruturas de governança ambiental dizem respeito basicamente às regras de interação entre os atores participantes num determinado território (e destes com os recursos disponíveis), e incluem vários arranjos existentes ou passíveis de existir numa determinada localidade, o conjunto de instituições, órgãos e atores, públicos e privados. Por vezes se considera todo o conjunto de instituições que compõem o sistema estadual do meio ambiente, por exemplo, como uma “estrutura de

¹⁷ Daniel Bromley & Michael Cernea (1989), por meio do esclarecimento sobre os conceitos de “regimes de recursos” e de “regimes de propriedade comum” no que tange ao gerenciamento de recursos naturais, discutem de forma acurada a ideia de propriedade não como um objeto, tal como um imóvel, mas como “um direito a um fluxo de benefícios que é garantido pelo dever de todos os beneficiários de um determinado grupo em respeitar as condições que protegem aquele fluxo” (p. 5-25). Segundo os autores, é fundamental diferenciar esses regimes de propriedade da ideia de “open access” or “free-for-all”, tal como eles vinham sendo mal interpretados até então.

governança”; por vezes, uma única UC pode ser tratada como uma estrutura de governança. Considera-se também a hipótese de haver complementaridade institucional entre diferentes estruturas de governança (Bonfim, 2007).

O quadro conceitual da IAD (Análise e Desenvolvimento Institucional), desenvolvido por Elinor Ostrom e colaboradores, é bastante ambicioso, e pretende explicar o comportamento humano, nas mais diversas situações de interação entre os seres humanos, através de uma moldura teórica que combina e tenta unificar diferentes teorias, tais como as da escolha racional, da ação coletiva, da propriedade comum e do capital social. Originalmente concebido como um *framework* sobre regimes de governança de recursos naturais de acesso comum (os *common pool resources*), o modelo vem sendo ampliado, sempre apoiado em pesquisas empíricas ao redor do globo.

Neste modelo, as regras compartilhadas pelos atores, e que regem a interação entre eles, desempenham um papel central. Elas são responsáveis por estruturar uma arena de ação ao ordenar os relacionamentos entre os participantes, definindo as posições dos atores e a virtualidade e a atualidade das ações, de forma a obter algum controle prévio e previsível sobre os resultados. Para os analistas institucionais, as arenas (ou situações) de ação representam o foco da análise. Nessas arenas, que também são influenciadas por outras variáveis exógenas, tais como as “condições biofísicas e materiais” e os “atributos da comunidade”, os atores se defrontam com dilemas sociais e tomam decisões em situações de incerteza, lançando mão das habilidades de cálculo limitadas e disponíveis nessas condições.

Compreender os processos de governança implica perguntar onde se originam as regras usadas pelos indivíduos em situação de interação. Os arranjos de governança não são únicos e não se aplicam indistintamente a todas as situações. Eles variam em função dos fluxos de custos e benefícios dos sistemas de recursos que estão sendo regulados, que, por sua vez, afetam mais de uma comunidade, simultaneamente, em diferentes escalas. É importante, afirmam os autores, investir na construção de “instituições aninhadas” (*nested institutions*), que ao mesmo tempo protegem os interesses de uma comunidade mais ampla e estabelece regulações mais flexíveis para comunidades menores que dependem diretamente do recurso (Ostrom, 1997; 2005).

O modelo faz distinção entre regras (compreendidas como ações requeridas, permitidas ou proibidas, sujeitas a monitoramento e sanção), normas (preceitos morais válidos numa determinada comunidade) e estratégias (planos de ação empregados pelos atores). O modelo assume ainda que, dada a natureza linguística das regras, os atores interpretam-nas e as

manipulam todo o tempo, segundo avaliações que fazem da maneira como agem os demais atores com quem se relacionam. No entanto, o modelo também prevê que as instituições, compreendidas como as regras do jogo, podem ser aperfeiçoadas para gerar confiança e reciprocidade, tal como a reputação usualmente regula as relações entre as pessoas em pequenas comunidades. Acredita-se, assim, que, é possível promover a cooperação e engajamento de indivíduos em ações voluntárias que geram bens públicos, e que os usuários de recursos comuns, por exemplo, têm disposição e capacidade para se auto-organizarem de maneira a proteger esses recursos da superexploração e destruição.

Se essas constatações são bastante alvissareiras, as pesquisas também demonstram que há certas condições, certos requisitos, sejam do recurso em questão, sejam dos usuários, que contribuem para criar um contexto mais ou menos favorável à organização dos indivíduos para a proteção dos recursos naturais: “Os atributos dos recursos dizem respeito a seu tamanho, sua previsibilidade, a presença de indicadores confiáveis e a existência de prejuízos reparáveis para o recurso. Os atributos dos usuários dizem respeito a sua dependência do recurso, seus horizontes de tempo, a confiança estabelecida entre si, sua experiência organizacional e a distribuição de interesses dentro de uma comunidade” (Van Wey et al., 2009: 65-6).

O modelo teórico desses autores prevê que esses atributos interagem de maneira complexa, influenciando a maneira como cada um dos usuários dos recursos realiza cálculos de custo/benefício, comparando os “benefícios líquidos esperados para os casos de manter as regras velhas com os benefícios que ele espera obter sob o novo conjunto de regras”, estimando três tipos de custos: “1) os custos iniciais de tempo e esforço para esboçar e acordar as novas regras; 2) os custos de curto prazo de adotar novas estratégias de apropriação; e 3) os custos de longo prazo de monitoramento e manutenção de um sistema autogovernado” (Van Wey et al., 2009, p. 66).

Se os custos excederem os incentivos para a mudança é bem provável que ninguém investirá tempo e recursos próprios para criar novas instituições. Na realidade, o que é benefício para alguns pode ser percebido como prejuízo líquido para outros. Por isso é importante atentar para as regras de escolha coletiva adotadas de modo a garantir o sucesso das mudanças institucionais, que tendem a ser apoiadas por uns e objetadas por outros. Consensos em torno de certos temas e práticas favorecem o estabelecimento de coalizões. A adoção de novas regras depende de que uma dada coalizão saia vencedora, isto é, que os seus participantes vislumbrem um resultado positivo no balanço entre benefícios e custos esperados.

Além disso, há o papel desempenhado pela cultura, que molda os comportamentos dos indivíduos levando-os a tomar decisões nem sempre racionais. Segundo os autores: “A cultura tanto reforça o comportamento irracional como limita a lista de opções de comportamento”. Os atores desenvolvem percepções dos demais participantes dessas arenas de ação, e desenvolvem atitudes que afetam a maneira como se relacionam e sua propensão ao risco. Além disso, os atores tendem a utilizar “formas de organização que lhes são familiares (em vez de formas que necessariamente sejam as mais eficientes) para estruturar novas organizações” (Van Wey et al., 2009, p. 67).

O quadro conceitual esboçado muito resumidamente acima foi elaborado tendo em vista a diversidade de situações e contextos existentes nos diversos pontos do globo no que tange à promoção e regulação da ação coletiva no terreno da governança ambiental. Evidentemente, como mencionamos, cada situação específica requer a consideração de variáveis de diversa índole, fatores que interagem de forma complexa e que afetam a decisão dos atores, tais como a cultura, as características ambientais locais, os ambientes socioeconômicos e políticos do país e da localidade, entre outros. A vantagem dessa abordagem é não considerar as atitudes favoráveis em direção a valores tais como “justiça”, “democracia” e “equidade” como uma característica inata dos atores, mas como uma variável que depende de vários fatores conjugados; isto é, as pessoas não são naturalmente democráticas, justas, ou preocupadas com a distribuição equânime dos benefícios, mas são orientadas a vivenciar situações e desenvolver disposições num ambiente mais favorável ao gerenciamento dos conflitos e à garantia da manutenção e acesso a um recurso natural que as leve a considerar as vantagens em ser justo, democrático e equânime.¹⁸

No discurso proferido por ocasião do recebimento do Nobel de Economia em 2009 – *Beyond Markets and States* –, Elinor Ostrom faz um balanço de sua trajetória intelectual e discute o conceito de “governança policêntrica”, destacando a importância de temas como a confiança,

¹⁸ Roberta B. Sabbagh (2012), no seu mestrado defendido aqui nesta instituição, na nossa linha de pesquisa, apresenta uma boa discussão do debate entre as abordagens derivadas da nova economia institucional no que tange aos *common-pool resources*. A autora discute os “oito princípios que favorecem uma ação coletiva para a utilização de recursos de acesso comum, propostos por Elinor Ostrom”, à luz de dois estudos de caso de ocupação ilegal para residência em áreas hiperrestritas dentro do Parque Estadual da Serra do Mar (Cota 400 e Água Fria, no município de Cubatão, verdadeiros núcleos habitacionais que se formaram e consolidaram ao longo de décadas de descaso por parte do poder público) e do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar, iniciado em 2007, de realocação dessas famílias que habitam irregularmente áreas de risco e de preservação ambiental, conduzido pelo governo do estado de São Paulo. Curiosamente, a autora conclui que, em alguns casos, a intervenção do Estado é mesmo de fundamental importância, e que nem sempre a performance das instituições locais favorece a ação coletiva voltada para o controle e uso racional dos recursos naturais por parte das populações ditas tradicionais.

a reciprocidade e a reputação – aliás, um conjunto de valores fundadores, temas clássicos da antropologia que vêm sendo retomados e modelizados pela teoria da escolha racional em economia (Ostrom, 2010). A contar pelo título do seu discurso, a autora continua apostando na construção de um modelo de comportamento humano que credita boa parte de sua existência à capacidade de cooperação e organização autônoma da sociedade e ao papel que o contexto e a comunicação desempenham na formatação da complexa estrutura motivacional dos seres humanos para a solução de dilemas sociais, tais como o gerenciamento dos bens de acesso comum, sejam eles naturais ou culturais, e, mais amplamente, dos arranjos de governança adotados em diferentes territórios. Vejamos abaixo qual o atual estado da arte desses arranjos para o nosso caso particular.

3.3 Governança de áreas protegidas

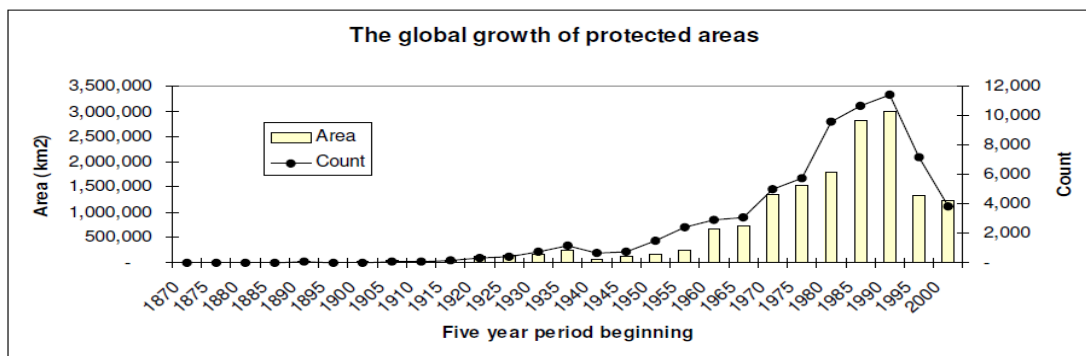
A governança de áreas protegidas é um conceito relativamente novo no campo da conservação ambiental, tendo ganhado projeção durante o Congresso de Parques realizado em Durban, na África do Sul, em 2003. Diversas experiências têm sido postas em prática, sejam as apoiadas pela comunidade dos praticantes que compartilham da visão pessimista do famoso biólogo G. Hardim e das ações por ele preconizadas – tais como a estatização e/ou privatização de áreas megadiversas (também chamados de *hotspots*) –, sejam aquelas derivadas das coalizões de defesa que se formaram em torno da gestão ambiental, que se tornaram conhecidas como “socioambientais”, com inclusão dos povos e comunidades tradicionais no propósito da conservação tanto da biodiversidade como da sociodiversidade.

A política de criação de parques e demais áreas naturais protegidas foi preconizada pela comunidade acadêmica e por ambientalistas ortodoxos a partir dos anos 1950, tendo alcançado acentuada efetividade na década de 1970, que presenciou uma expansão significativa em termos numéricos e percentuais: 1.300 parques foram criados; e a rede como um todo “expandiu em extensão mais de 80%, sendo que 2/3 desse total se deveu a áreas estabelecidas no terceiro mundo” (Brito, 2000: 27).¹⁹ Por outro lado, ao longo dessa década o pensamento ambientalista também evoluiu, a partir, sobretudo, da iniciativa da Unesco, que organizou em 1968 a Conferência da Biosfera, na qual pela primeira vez se tratou do uso e

¹⁹ Na figura abaixo, temos uma representação mais atualizada sobre o crescimento global de áreas protegidas, em termos de área (km²) e contagem. Podemos ver que o crescimento das áreas protegidas, tanto em área quanto em número, continuou expressivo nos quinze anos seguintes, tendo saltado de cerca de 6 mil unidades em 1980 para quase 12 mil em meados da década de 1990, quando havia 3 milhões de km² literalmente cercados em todo o mundo.

conservação mais racionais da biosfera, incluindo a concepção de meio ambiente como inter-relacionado ao meio ambiente humano, isto é, para a necessidade de consideração acerca das dimensões econômicas, políticas e sociais na tarefa conservacionista, que deixa de ser um assunto meramente científico e passível de tratamento cirúrgico, por assim dizer.

Gráfico 4. O crescimento global das áreas protegidas



Fonte: Brockington & Igoe, 2006.

Crescentes conflitos entre populações e áreas naturais protegidas, especialmente na África, onde vários grupos étnicos foram desalojados para a implantação de parques, colocavam em questão as estratégias excludentes até então praticadas (West & Brechin, 1991)²⁰. Com o Programa Man and Biosphere (MAB), que apostava no equilíbrio das relações entre homem e seu ambiente, finalmente começa “a ser incorporada a realidade da ocupação humana no interior das áreas naturais protegidas por meio da instalação de reservas da biosfera” (Brito, 2000: 29). Em 1972, a adoção do princípio do zoneamento na definição dos parques nacionais representa “o reconhecimento de que as comunidades humanas com características culturais específicas faziam parte desses ecossistemas” (Brito, 2000: 30).

A noção de manejo das áreas naturais protegidas em conjunto com seus habitantes originais data de 1982, quando ocorreu o III Congresso Mundial de Parques. Essa década viu progredir a compreensão da relação homem natureza em áreas remotas do planeta, dos regimes de propriedade comum e da importância de fortalecimento das instituições locais que sempre lidaram com a problemática conservacionista e com o uso racional dos recursos comuns. A

²⁰ Dan Brockington e Jim Igoe (2006) fazem um extenso balanço da bibliografia existente a partir de 2004 (um total de 246 publicações entre livros e papers), quando iniciaram um survey sobre a expulsão/desapropriação (*eviction*) de comunidades para a criação de áreas protegidas. Trata-se do maior esforço de compilação de dados sobre o tema de que temos conhecimento.

década de 1990 teve que reconhecer que “o destino das áreas naturais protegidas está ligado ao apoio e, portanto, ao destino das comunidades locais” (Brito, 2000: 34), e que elas têm direito à autodeterminação de forma plural. A questão do controle social da população nas áreas protegidas sofre uma dramática inflexão para o controle social pela população do gerenciamento dessas áreas. São desenvolvidas ao longo da década várias ferramentas para a “conexão entre as comunidades locais e o gerenciamento de áreas protegidas” (Wells & Brandon, 1992) e a promoção do “gerenciamento colaborativo” (Borrini-Feyerabend, 1996).²¹

3.3.1 Categorias de unidades de conservação e seus respectivos “tipos” de governança, segundo a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN)

A conservação da biodiversidade é um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável, e a principal estratégia para isso, segundo a Convenção sobre a Diversidade Biológica, é a definição, demarcação, gestão e monitoramento de áreas protegidas (Lévêque & Monolou, 2003). Acredita-se hoje que o uso sustentável dos recursos naturais e o bem-estar das comunidades tradicionais estão em grande medida associadas, e que a garantia da manutenção da sociodiversidade, um dos resultados esperados do tal desenvolvimento sustentável, é na verdade também um dos seus pré-requisitos. Para além disso, é incontestável que as unidades de conservação prestam inúmeros serviços ambientais para o país, bem como para a economia nacional, tais como produtos florestais, uso público, carbono, água e repartição de receitas tributárias (Gurgel et al., 2009; Medeiros et al., 2011).

Assim, uma nova concepção de áreas protegidas vem emergindo ao longo dos anos, numa verdadeira mudança de paradigmas que cada vez mais ganha adeptos tanto no setor governamental, quanto entre os atores do setor privado e da sociedade civil. O quadro abaixo

²¹ Na verdade, a história é mais longa. Num artigo recente para a *World Watch Magazine*, o geógrafo Mac Chapin (2004) mexeu com o vespeiro ao revelar que a comunidade dos biólogos sempre dominou a agenda e boa parte dos recursos destinados à proteção da biodiversidade e à criação de áreas protegidas. Aglutinados nas três principais ONGs ambientalistas, também conhecidas como “The Big Three” (WWF, TNC e CI), eles foram resistentes até o fim do século XX a trabalhar conjuntamente com as comunidades e povos tradicionais, sobretudo depois das primeiras dificuldades em gerir projetos de gerenciamento colaborativo/participativo e cogestão na década de 1980. Foi apenas por pressão dos seus financiadores e devido ao apelo da principal organização dos povos indígenas da Amazônia de então que passaram a reconhecer o valor do conhecimento tradicional, a importância do respeito às tradições indígenas e do estímulo a novas parcerias com os povos tradicionais ao longo da década de 1990, e adotar os princípios da boa governança de áreas protegidas aprovados no início da década seguinte em Durban. É curioso acompanhar o debate que tal artigo gerou, as “readers’ responses” (publicadas no número seguinte da *World Watch*, jan/feb, 2005, e disponível em <<http://www.ogiek.org/indepth/EP181C.pdf>>, e num site especialmente criado para acolher manifestações individuais, disponível em <<http://www.worldwatch.org/node/1832>>; acesso em maio 2013) e perceber como as coalizões de defesa pró-indígenas tendem a aglutinar outros profissionais, notadamente das ciências humanas, tais como geógrafos e antropólogos.

exemplifica de forma comparativa essa atualização do conceito e planejamento das unidades de conservação.

Quadro 4. Comparação entre duas concepções de áreas protegidas

A concepção inicial de áreas protegidas	Uma nova concepção de áreas protegidas
Estabelecidas como unidades separadas e intocadas	Planejada como parte de sistemas nacionais, regionais, locais ou internacionais
Gerenciadas como “ilhas”	Gerenciadas como elementos de redes (áreas protegidas gerenciadas em mosaico e conectadas por corredores biológicos)
Gerenciadas de modo reativo, numa escala de tempo reduzida, sem considerações sobre as lições adquiridas com a experiência	Gerenciadas adaptativamente, numa perspectiva de longa duração, se beneficiando do aprendizado ao longo do tempo
Que incide sobre a proteção de atributos naturais ou paisagísticos existentes, e não sobre a restauração de valores perdidos	Que incide sobre a proteção, mas também sobre a restauração e reabilitação, de forma que os valores perdidos ou erodidos possam ser recuperados
Instalado e gerenciado para a conservação (e não para uso produtivo) e proteção cênica (e não para o funcionamento ecossistêmico)	Instalado e gerenciado para a conservação, mas também visando objetivos científicos, culturais, e socioeconômicos (incluindo a manutenção dos serviços ambientais)
Estabelecidas de modo tecnocrático	Estabelecidas como um ato político, que requer sensibilidade e consultas públicas
Gerenciadas por cientistas naturais e especialistas em recursos naturais	Gerenciadas por indivíduos com habilidades múltiplas, inclusive com habilidade sociais, tais como a capacidade de conduzir negociações entre atores
Estabelecidas e gerenciadas como meios de controle das atividades da população local, sem a consideração sobre as suas necessidades e sem a sua participação	Estabelecidas e gerenciadas com, para, e em alguns casos pelas populações locais; sensíveis às preocupações das comunidades locais, que são empoderadas como participantes nos processos de decisão
Gerenciadas pelo governo central	Gerenciadas por muitos atores em parceria: diferentes níveis de governo, comunidades locais, grupos indígenas, setor privado, ONGs etc.
Pagas pelos contribuintes	Pagas a partir de diversas fontes, e, tanto quanto possível, autossustentadas
Os benefícios da conservação são assumidos como evidentes em si mesmos	Os benefícios da conservação são avaliados e quantificados
Os principais beneficiários são os visitantes e os turistas	Os principais beneficiários são as comunidades locais, que assumem os custos de oportunidade da conservação
Vistas como uma questão sobre a qual considerações nacionais devem prevalecer sobre considerações locais	Vistas tanto como uma herança comunitária quanto como uma questão nacional

Fonte: Tradução livre de Borrini-Feyerabend et al., 2004a.

Com relação aos modelos de governança em áreas protegidas, coexistem hoje no mundo várias experiências destinadas à conservação e outros objetivos conexos. Além dos parques nacionais geridos por um governo central ou federal, há áreas administradas por

governos locais (estaduais e/ou municipais), arranjos de cogestão com comunidades locais, ONGs e outros atores, áreas terrestres e marinhas gerenciadas exclusivamente por povos indígenas e comunidades tradicionais, áreas naturais privadas gerenciadas por seus proprietários, e mesmo reservas transnacionais administradas em conjunto por mais de um país (Borrini-Feyerabend, 2004a e 2004b). Essa variedade de “tipos de governança” e seu potencial para garantir os propósitos conservacionistas têm despertado a atenção de pesquisadores, gestores e governos em geral, e esteve em evidência durante o V Congresso de Parques realizado em Durban, na África do Sul, em 2003. Nesse Congresso foram definidos um conjunto de princípios que caracterizariam a “boa governança” em áreas protegidas. Eles foram sintetizados no quadro a seguir.

Quadro 5. Os princípios da boa governança

Cinco princípios de boa governança para áreas protegidas	Os princípios da ONU nos quais eles se baseiam	Atitudes de governança em áreas protegidas que estão relacionadas a esses princípios
Legitimidade e voz	<p>Participação: Todos os homens e mulheres devem ter garantidos o direito de voz no processo de decisão, seja diretamente ou através instituições legítimas que representem e expressem a sua intenção.</p> <p>Orientação para o consenso: A boa governança faz a mediação entre os diferentes interesses de forma a alcançar um amplo consenso sobre aquilo que é o melhor para o grupo, e, se possível, sobre políticas e procedimentos.</p>	<p>Promover a livre expressão de diferentes pontos de vista, sem discriminação de gênero, etnia, classe social etc.</p> <p>Estímulo ao diálogo e à promoção de acordos coletivos sobre objetivos do gerenciamento e estratégias, bem como atividades e ferramentas disponíveis para alcançá-los.</p> <p>Estimular relações de confiança entre os atores envolvidos.</p> <p>Garantir que as regras sejam respeitadas porque elas pertencem a todos, e não meramente por medo da repressão.</p>
Responsabilização	<p>Responsabilização: Aqueles que participam do processo de decisão devem prestar contas à sociedade, bem como aos demais atores envolvidos no processo.</p> <p>Transparência: Baseada no livre fluxo da informação. Os processos, as instituições e informações são diretamente acessíveis e disponibilizadas a todos os atores pertinentes.</p>	<p>Assegurar que os atores possuem uma adequada quantidade e qualidade de conhecimento sobre aquilo que está sendo decidido, quem é responsável pelo quê, e como os atores responsáveis podem ser efetivamente responsabilizados.</p> <p>Garantir que a prestação de contas seja acessível a todos.</p> <p>Garantir que o processo de responsabilização não esteja meramente baseado em trocas verbais, mas que esteja firmemente conectado com concretas e apropriadas</p>

		recompensas e sanções.
Performance	<p>Responsabilidade: Instituições e processos tentam atender a todos os atores envolvidos.</p> <p>Efetividade e eficiência: Processos e instituições produzem resultados que atendem as necessidades sociais fazendo o melhor uso dos recursos empregados.</p>	<p>Assegurar uma administração competente dos recursos.</p> <p>Assegurar que há suficiente capacidade humana e institucional para desempenhar os papéis requeridos e assumir as responsabilidades relevantes.</p> <p>Assegurar uma estrutura de gerenciamento que seja robusta e adaptável, isto é, capaz de responder à variedade de obstáculos e desafios que se apresentem, saindo-se fortalecida nesse processo.</p>
Justiça	<p>Equidade: Todos os homens e mulheres têm oportunidade para melhorar ou manter o seu bem-estar.</p> <p>Domínio da lei: A base legal é justa e assegura a imparcialidade, particularmente as leis sobre os direitos humanos.</p>	<p>Assegurar que a conservação está sendo realizada com decência, isto é, sem recorrer a humilhações e ameaças.</p> <p>Assegurar que os mecanismos de governança (leis, fóruns de resolução de conflitos, oportunidades de financiamento etc.) distribuem de forma equitativa os custos e benefícios derivados da conservação.</p> <p>Assegurar que o sistema de promoções no serviço público seja baseado no mérito.</p> <p>Ser consistente ao longo do tempo na aplicação de regras e regulamentos.</p> <p>Promover meios justos para o gerenciamento de conflitos, e, para tanto, livre acesso à justiça.</p>
Direção	<p>Visão estratégica: Os líderes e demais participantes têm uma ampla perspectiva de longo alcance sobre a boa governança e o desenvolvimento humano, bem como o sentido daquilo que é necessário para atingir tal desenvolvimento.</p> <p>Assumir as complexidades: Compreensão e consideração sobre as complexidades históricas, culturais e sociais nas quais a perspectiva de longo alcance está baseada.</p>	<p>Ouvir as pessoas, tentar compreender as suas preocupações, ser capaz de propor iniciativas específicas para atendê-las.</p> <p>Promover a liderança efetiva apoiando a geração de ideias e processos inovativos.</p> <p>Prover um modelo de boa conduta.</p> <p>Ser consistente com o que é dito e feito.</p>

Fonte: Tradução livre de Borrini-Feyerabend, 2003.

Dentre todas as variáveis intervenientes na governança de uma área protegida – que envolve um complexo sistema de percepções, tomada de decisão e ações –, uma característica se destaca mais que outras, isto é, quem tem a responsabilidade e a autoridade e pode ser

responsabilizado com respeito ao seu gerenciamento. Assim, é possível observar um contínuo entre os “tipos de governança” que preveem um total controle por parte do governo ou um total controle pelos atores locais (proprietários individuais ou coletivos), com várias experiências de cogestão entre esses extremos (Borrini Feyerabend, 2003). Esse modelo teórico, genérico o bastante para dar conta da diversidade mundial de “tipos de governança”, é passível de combinação com as seis categorias do IUCN, que correspondem a diferentes tipos de unidades classificadas em função do objetivo da gestão e do tipo de manejo.

Quadro 6. Tipos de governança de áreas protegidas segundo a UICN

Governance types PA Categories	A. Government Managed Protected Areas			B. Co-managed Protected Areas			C. Private Protected Areas			D. Community Conserved Areas	
	Federal or national ministry or agency in charge	Local/ municipal ministry or agency in charge	Government-delegated management (e.g. to an NGO)	Transboundary management	Collaborative management (various forms of pluralist influence)	Joint management (pluralist management board)	Declared and run by individual land-owner	... by non-profit organizations (e.g. NGOs, universities, co-operatives)	... by for profit organizations (e.g. individual or corporate land-owners)	Declared and run by indigenous peoples	Declared and run by local communities
Ia – Strict Nature Reserve											
Ib – Wilderness Area											
II – National Park											
III – Natural Monument											
IV – Habitat/ Species Management											
V – Protected Landscape/ Seascape											
VI – Managed Resource Protected Area											

Fonte: Borrini-Feyerabend et al., 2004a.

Transcrevemos abaixo o quadro contendo os quatro tipos (e subtipos) de modelos de governança, adaptando-o para a realidade brasileira. Suprimimos os modelos de gerenciamento exógenos e inexistentes por aqui (“além-fronteiras”, *transboundary*, e “conservadas por povos indígenas”),²²

²² As terras indígenas são um problema à parte. Elas não são consideradas nem foram incluídas dentre as categorias de UCs. Os índios têm sobre elas a posse e o direito de usufruto garantido na Constituição, mas elas são bens da União, sendo constantemente invadidas para a exploração dos seus recursos, ocupadas, e, em alguns

e substituímos as 6 categorias de áreas protegidas do UICN pelas nossas 12 para verificar as possibilidades de arranjos existentes segundo a lei do SNUC. Adiantamos que se trata de um exercício intelectual e não corresponde aos objetivos e à concepção original do referido quadro.

Quadro 7. Modelos de governança segundo o SNUC

Modelos de governança	A Áreas protegidas e gerenciadas pelo governo			B Áreas protegidas em regime de cogestão		C Áreas privadas protegidas			D Áreas conservadas por comunidades
	Responsabilidade de um ministério ou agência federal	Responsabilidade estadual ou municipal	Responsabilidade delegada pelo governo (por ex., para uma ONG)	Gerenciamento colaborativo*	Gerenciamento conjunto (Conselho consultivo)	Gerenciadas pelos proprietários	Gerenciadas por entidades sem fins lucrativos (ONGs, universidades, etc)	Gerenciadas por empresas	Gerenciadas por comunidades e povos tradicionais (Conselho deliberativo)
Categorias de UCs brasileiras	Unidades de proteção integral								
	Reserva biológica	X	X	X	(X)	X			
	Estação ecológica	X	X	X	(X)	X			
	Parque nacional ou estadual	X	X	X	(X)	X			
	Monumento natural	X	X	X	(X)	X			
	Refúgio da vida silvestre	X	X	X	(X)	X			
	Unidades de uso sustentável								
	Floresta nacional, estadual ou municipal	X	X	X	(X)	X			
	Reserva de fauna	X	X	X	(X)	X			
	Áreas de proteção ambiental (APAs)	X	X	X	(X)	X	(X)	(X)	(X)
	Área de relevante interesse ecológico (ARIEs)	X	X	X	(X)	X	(X)	(X)	(X)
	Reserva particular do patrimônio natural (RPPNs)						X	X	X
Reserva de desenvolvimento sustentável (RDS)								X	
Reserva extrativista (Resex)								X	

Fonte: Adaptado de Borrini-Feyerabend et al., 2004a. Elaboração nossa.

X – Modelos de governança previstos SNUC (MMA, 2007) e instruções normativas 1 e 2 (MMA/ICMBio, 2007a e 2007b)

casos mesmo, municipalizadas via iniciativas estaduais. Além disso, no Estatuto do Índio subsiste a noção de que os “silvícolas” devem ser tutelados pelo Estado.

(X) – Modelos de governança passíveis de atualização

* Apesar de tampouco haver por aqui tal modelo de governança, acreditamos que sua existência é virtual e passível de atualização. Ele corresponde a várias formas ou “instâncias de influência pluralista”: uma instância técnica de apoio e execução (equipe de gerência da UC), uma instância de elaboração e discussão de propostas de forma consensual entre atores relevantes (comitê de gerenciamento participativo), e uma autoridade de gerenciamento inter-institucional superior (do tipo interministerial, por exemplo), que referenda as propostas do conselho e encaminha para a gerência da UC as propostas aprovadas por maioria, tal como na experiência do Parque de Galápagos.

Pela leitura do referido quadro vislumbramos que os modelos de governança e mecanismos de gestão previstos no SNUC para as unidades de proteção integral são coincidentes para as cinco categorias existentes. Considerando que estamos supondo que um modelo gerenciamento de tipo “colaborativo” – não explicitado no SNUC, mas, conforme acreditamos, passível de experimentação em várias unidades de conservação (sejam elas de uso indireto ou sustentável) – na verdade, os modelos de governança existentes são incidentes também sobre duas unidades de uso sustentável: as Florestas Nacionais (estaduais e municipais) e as Reservas de Fauna.

Como, segundo o SNUC, todas as unidades de conservação são criadas por ato público, supõe-se que em alguma medida há uma responsabilidade governamental no seu gerenciamento, seja ela federal, estadual ou municipal (modelo A). O SNUC também prevê que o gerenciamento de qualquer UC pode ser delegado a e compartilhado com uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). Quando se trata de cogerenciamento (modelo B), salvo as Resex e a categoria RDS²³, todas as demais devem contar com um conselho de tipo consultivo.

As APAs e as ARIEs são as categorias mais flexíveis em termos de gerenciamento e de modelos de governança passíveis de serem empregados. Ambas podem ser gerenciadas pelos três níveis de governo, ambas suportam algum tipo de cogerenciamento, e devem possuir um conselho consultivo, e também resguardam a possibilidade da existência de propriedades privadas dentro dos seus limites. Dada a sua flexibilidade, essas são as categorias de UCs que são criadas por mais frequência nos âmbitos estadual e municipal.²⁴ Por outro lado, elas também permitem, no momento do zoneamento da área e da elaboração do Plano de Manejo,

²³ Para uma caracterização precisa da categoria RDS, ver Wiedmann (2001). Afirma a autora: “Essa área protegida é única, não apenas pela sua relevância biológica, mas também porque é a primeira UC brasileira a tentar conciliar a conservação da biodiversidade com o desenvolvimento sustentável das populações humanas residentes” (p. 448). Ver também Figueiredo e Rodrigues (2001).

²⁴ Em Minas Gerais, graças a existência de um estímulo do governo estadual (o ICMS ecológico), várias APAs municipais foram criadas nos últimos anos.

o estabelecimento de zonas exclusivas, cuja proteção deve ser tão restrita quanto aquela aplicada às UCs de tipo integral.

Nos últimos anos, algumas RDS foram criadas por iniciativa de governos estaduais: Amazonas, Pará, Amapá, Rio Grande do Norte, e, mais recentemente também em São Paulo e no Rio de Janeiro como resultado da adoção do modelo de gestão por Mosaicos de UCs, como veremos adiante. As Resex e as RDS são duas categorias de UCs gerenciadas pelas comunidades tradicionais, por meio de um conselho deliberativo (modelo D). Uma vez que não firmam as leis, as decisões do conselho deliberativo devem ser seguidas e implementadas pela equipe responsável pela gerência daquela UC.

3.4 A experiência canadense de avaliação de diferentes modelos de governança de áreas protegidas

Finalmente, como um esforço comparativo, e acreditando nas vantagens de conhecermos experiências diversas da brasileira, ainda bastante incipiente, como vimos, passamos a apresentar brevemente algumas pesquisas atualmente em curso num país que tem características similares à nossa no que tange à necessidade de promoção de um gerenciamento de tipo colaborativo em áreas protegidas, dada a significativa presença de povos aborígenes e/ou comunidades tradicionais, e que têm avançado em trabalhos empíricos sobre modelos de governança, sobretudo na avaliação e monitoramento da oferta de serviços e do uso público dos parques nacionais canadenses como finalidades de turismo a partir da percepção dos usuários. Contudo, adiantamos que nosso conhecimento nesta área ainda é precário, sobretudo devido à dificuldade de acesso a publicações especializadas. Tivemos acesso apenas a dois artigos e excertos de um livro publicado no final da década passada (Hanna et al. 2008), e a um trabalho que discute a mudança de paradigma na gestão de parques daquele país a partir da criação da National Parks Agency, um órgão similar ao nosso icmbio, mas que conta com outro status.

Começamos pelo “mais antigo” deles (Brown-John, 2006), que trata justamente da implementação do modelo genérico de “manejo colaborativo” (ou *colaborative management*) a partir da experiência piloto desenvolvida no Gwaii Hanas National Park, que depois foi expandida para os demais parques canadenses localizados nos territórios remotos do norte.²⁵

²⁵ Agradeço ao Prof. Fernando Abrucio pela indicação deste artigo.

Dos burocratas aos gestores que trabalham hoje baseados na colaboração entre as partes interessadas na gestão dos recursos naturais, ou seja, do centralismo dos primeiros anos até o atual modelo de governança em rede houve uma grande mudança de paradigma, ilustrada por Lloyd Brown-John (2006) com as alterações nas diretrizes da política conservacionista (*policy imperatives*). O autor identifica primeiramente a evolução da política de uma orientação voltada para a promoção do turismo e proteção dos recursos naturais para a conservação do habitat e a preocupação com a integridade ecológica. Em segundo lugar, o reconhecimento e engajamento dos povos aborígenes canadenses. Em terceiro e quarto lugares, a conquista recente da soberania nacional no Ártico e as reformas administrativas introduzidas pela nova legislação, com a criação da Agência Nacional de Parques Canadenses em 1999. Em quinto lugar, o autor destaca as características federativas do Estado canadense, chamando a atenção para a “persistência de relações intergovernamentais no que tange à criação e operação dos parques”. Finalmente, a influência que a Nova Gestão Pública exerceu nessa área de políticas públicas.

Não cabe aqui desenvolver cada um desses pontos, mas apenas insistir, como faz o autor, sobre a atenção que se deve prestar hoje durante o processo de formulação das políticas públicas quando consideramos “a extensão das expectativas colocadas pela moderna cidadania sobre os papéis relativos aos cidadãos e aos servidores públicos no processo da governança”. No caso canadense, as “redes de ação” (*action networks*) que se constituíram a partir de acordos firmados entre a agência estatal e os demais *stakeholders*, com a definição formal mais clara das atribuições de cada uma das partes participantes (o correspondente dos nossos “termos de compromisso”; cf. MMA/ICMBio, 2012), têm colaborado tanto para a sustentabilidade dos parques quanto dos valores culturais e dos estilos de vida dos povos aborígenes. Eles estabelecem tanto a distribuição de benefícios econômicos como deveres de gestão e monitoramento dos recursos naturais renováveis pelos indígenas, cujos custos de implantação (com um componente de treinamento e capacitação de gestores locais)²⁶ geralmente são garantidos por um fundo governamental. Esses acordos funcionam como “provisões para a governança” (*provisions for governance*) como um todo e como mecanismo de encaminhamento e “resolução” dos conflitos fundiários (Brown-John, 2006). Muito importante acrescentar que se nota uma autêntica preocupação em acomodar outros interesses, tais como o do Exército, que sempre utilizou os territórios remotos do país para exercícios

²⁶ São oferecidas bolsas de estudo para o treinamento em conhecimento tradicional associado à ecologia, gestão de recursos naturais renováveis, dentre outras disciplinas, como geografia, contabilidade e gerenciamento remoto do território (*remote sensing*).

militares (sob estritas condições), dos moradores locais (isto é, além dos povos aborígenes), e dos praticantes do novo “turismo de aventura”, os quais cada vez mais buscam esses refúgios estimulados pelas agências que passaram a oferecer outros tours.

Paul Eagles é um pesquisador da área de turismo que investiga, monitora e avalia a governança dos diferentes modelos de gestão do turismo empregados nos parques canadenses. A partir inicialmente do cruzamento entre os tipos de governança existentes e os princípios da “boa governança” de áreas protegidas definidos em Durban (cf. acima o quadro nas p. 28 e 29), e, num segundo momento da pesquisa, da consulta aos diferentes *stakeholders* envolvidos na gestão e usufruto dos parques, o autor averigua qual modelo receberia a melhor classificação e como seria melhor avaliado. Para o que nos interessa particularmente, vejamos as tipologias de governança revistas pelo autor e a sua proposta original.

Segundo Eagles (2008), alguns autores (Glover & Burton, 1998) identificaram quatro arranjos institucionais empregados na gestão de parques: 1) arranjos governamentais (provisão do serviço pelas agências estatais); 2) alianças entre o governo e outros setores (em base de contratos de terceirização e parcerias), sejam empresas (*profit-making*) ou ONGs (*not-for-profit*); 3) monopólios regulados (ou franquias); e 4) concessões de longo prazo (*divestitures*). Como vemos, neste caso, afora o primeiro arranjo, todos os demais são modalidades de ppps (terceirização, parcerias, contratualização, concessão etc.). Thomas More (2005) propõe uma tipologia baseada em cinco modelos: 1) totalmente público; 2) utilidades públicas (tal como a cobrança por água, luz e gás); 3) *outsourcing* (terceirização); 4) privado, com concessão de uso (*ownership*) para uma ONG; e 5) privado, com concessão de uso para uma empresa. Outro trabalho citado é aquele desenvolvido por Graham e colaboradores (2003), que sugerem quatro modelos de governança para os parques: 1) gestão governamental; 2) gestão *multi-stakeholder*; 3) gestão privada; e 4) gestão por comunidades tradicionais. Como vemos, cada um deles possui suas particularidades, mas todos de alguma maneira dialogam com os “tipos” de governança identificados pela UICN (cf. quadro na p. 34).

Paul Eagles (2008), por sua vez, vai criar uma tipologia configurada originalmente em sete, e posteriormente ampliada para oito modelos (Eagles, 2009). Partindo do cruzamento de critérios diferenciados, tais com “a identidade e o papel do proprietário da terra e dos recursos”, da “fonte de recursos para a gestão”, e para o “tipo de órgão executivo de gestão” (*management body*), o autor chega a 36 combinações possíveis, das quais, porém, segundo ele, apenas oito são efetivamente empregadas. São eles:

- 1) O modelo dos Anos Dourados do Parque Nacional (propriedade e gestão pública, com recursos oriundos do orçamento estatal);
- 2) O modelo Paraestatal (propriedade e gestão pública, com cobrança de taxas dos usuários);
- 3) O modelo ONG (propriedade e gestão não governamental, com a maioria dos fundos oriundos de doações);
- 4) O modelo “Ecolodge” (propriedade e gestão privada, com cobrança de taxas dos usuários; geralmente encontrado em locais onde há uma verdadeira “indústria do ecoturismo”, como na Costa Rica);
- 5) O modelo Público-Empresarial (propriedade governamental, gestão via PPP’s contratualizadas; terceirização);
- 6) O modelo Público-ONGs (propriedade governamental, com gestão compartilhada entre governo e ONGs);
- 7) O modelo Governo com Aborígenes (propriedade comunitária, com gestão por uma agência governamental);
- 8) O modelo Comunidade Tradicional (propriedade e gestão por comunitários).

Como mencionamos acima, Paul Eagles trata de cruzar esses 8 diferentes modelos com os 10 princípios de boa governança definidos pela ONU. Seus resultados apontam: a) que o modelo Público-ONGs é aquele que consegue a melhor classificação; b) que o modelo Governo com Aborígenes é o pior classificado; e c) que os modelos com forte inclinação para o lucro tendem a receber baixa pontuação. O autor sinaliza que a sua pesquisa, ainda em curso, irá agora coletar dados com as diferentes “partes interessadas”: visitantes, membros da equipe de gestão, agências privadas de turismo, membros de comunidades locais, e membros de organizações ambientalistas e recreacionais.

À medida que avançar no Brasil a adoção de arranjos alternativos de gestão de áreas protegidas, os novos modelos de governança previstos na legislação, tais como, de um lado, o modelo mercado representado pelas PPPs, e o modelo de gestão social e comunitária via Resex e RDS, acreditamos ser bastante positiva a promoção de um projeto de avaliação desse tipo para captar a percepção dos usuários e do público envolvido no processo de gestão em si

mesmo. A princípio não há como saber qual modelo é o mais adequado tanto para garantir os objetivos de conservação da biodiversidade, como de respeito à sociodiversidade representada pela presença dos povos e comunidades tradicionais naqueles territórios. De qualquer modo, é sempre importante atentar para os princípios de justiça social e combate a desigualdade que embasam os projetos de desenvolvimento local com a participação de todas as partes interessadas.

3.5 As unidades de conservação brasileiras e os mosaicos: princípios de sua governança

Para os fins previstos na lei, entende-se por unidade de conservação “o 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”. As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, segundo distintas categorias de manejo. As unidades de uso sustentável somam 56% do total de unidades de conservação federais. As unidades de conservação de proteção integral, por outro lado, correspondem a 44% do total.²⁷

Quadro 8. Tipos de unidade de conservação segundo o SNUC

I - Unidades de Proteção Integral	II - Unidades de Uso Sustentável
Estação Ecológica Reserva Biológica Parque Nacional Parque Estadual Monumento Natural Refúgio de Vida Silvestre	Área de Proteção Ambiental Área de Proteção Ambiental Estadual Área de Relevante Interesse Ecológico Floresta Nacional Floresta Estadual Reserva Extrativista Reserva de Fauna Reserva de Desenvolvimento Sustentável Reserva Particular do Patrimônio Natural

No Brasil, conforme afirma Medeiros (2006), apesar de o SNUC ter equacionado o problema de ordenar o conjunto de unidades de conservação existentes, definindo critérios mais objetivos para a criação e gestão de algumas tipologias e categorias que antes se encontravam dispersas, e apesar de ter aberto espaço para que novas categorias fossem criadas ou incorporadas a partir de experiências originais desenvolvidas no país (como as Resex e RDS),

²⁷ Por motivo de espaço, para a caracterização de cada uma das categorias de UC reconhecidas pelo SNUC remetemos o leitor para a lei nº 9.985/2000 (MMA, 2007).

deixou de fora outras tipologias que continuaram a existir, isto é, as chamadas “Áreas Protegidas”: as Áreas de Proteção Permanente (APPs), as Reservas Legais (RLs), as Terras Indígenas (TIs) e as Áreas de Reconhecimento Internacional (ARIs). Isso dificulta a integração e a articulação dessas categorias com as ações previstas para as demais UCs, gerando conflitos decorrentes da sobreposição de territórios, por exemplo, entre as UCs, as TIs e os territórios quilombolas reconhecidos pela Constituição de 1988. As decorrências dessas ambiguidades são conhecidas, sendo a principal delas a sobreposição de territórios gerando conflitos fundiários, sociais e ambientais que impedem a compatibilização da “presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional” (MMA, 2007, art. 26, p. 22-23).

O SNUC, lei nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (MMA, 2007), previu a gestão territorial e ambiental por mosaico “de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional” quando da existência de um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas e outras áreas protegidas, públicas ou privadas.

No site do ICMBio, encontramos a seguinte descrição da definição e dos objetivos dos mosaicos:

O mosaico é a gestão integrada e participativa de um conjunto de unidades de conservação que estejam próximas, sobrepostas ou justapostas. Este instrumento de gestão integrada tem a finalidade de ampliar as ações de conservação para além dos limites das UCs, compatibilizando a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (art. 26; SNUC). O mosaico é reconhecido por meio de ato do Ministério do Meio Ambiente, que institui um conselho consultivo para promover a integração entre as unidades de conservação que o compõem. A Portaria nº 482, de 14 de dezembro de 2010, institui os procedimentos necessários para o reconhecimento dos mosaicos. Existem atualmente 14 mosaicos reconhecidos oficialmente e inúmeras iniciativas envolvendo UCs federais (...) Para apoiar e acompanhar o reconhecimento e a implementação destes dois instrumentos de gestão integrada entre unidades de conservação, o Instituto Chico Mendes conta com uma coordenação específica, vinculada à Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação (CGCAP/DIMAN).²⁸

De acordo com o decreto nº 4.340/2002, que regulamenta o SNUC (MMA, 2007), esse modelo de gestão integrada tem como objetivo compatibilizar, integrar e otimizar as

²⁸ Informações disponíveis no site do ICMBio, em <http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/mosaicos-e-corredores-ecologicos.html>. Acesso em 23 nov 2014.

atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente, os usos na fronteira entre as UCs, o acesso às UCs, a fiscalização, o monitoramento e a avaliação dos Planos de Manejo, a pesquisa científica e a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental, assim como estreitar o relacionamento com a população residente na área do Mosaico. O SNUC também prevê um Conselho Consultivo para o Mosaico de UCs (ou de Áreas Protegidas), como se refere a ele a lei de regulamentação do SNUC.²⁹ O decreto nº 4.340/2002, em seu capítulo V, afirma que as UCs poderão ter Conselhos Consultivos ou Deliberativos segundo a sua categoria (MMA, 2007).

Como apontam Caroline Delelis e colaboradores (2010), os conselhos gestores que surgem com a Constituição de 1988 são

um espaço de “concertação” e decisão democrática, criando uma cultura cidadã e de responsabilidade (...) Nesses espaços, as demandas devem ser legítimas por princípio, prevendo-se canais de confronto e pactuação democrática entre atores e projetos sociais, de modo a se construir caminhos viáveis com inclusão social (p. 64).

O Conselho de uma UC é um espaço de participação da sociedade, que pode tanto “simplesmente” procurar influir na tomada de decisões para auxiliar o chefe da unidade no tratamento dos conflitos envolvendo a UC (Conselho Consultivo, no caso de da categoria de proteção integral e algumas de uso sustentável), como definir os principais usos a que se presta a unidade de uso sustentável (Conselho Deliberativo de Reservas de Desenvolvimento Sustentável - RDS e Reservas Extrativistas - Resex). O depoimento de Lucila P. Vianna e colaboradores (2011), a propósito do processo de gestão da APA Marinha do Litoral Norte em São Paulo é bastante elucidativo dessa preocupação:

O maior desafio do CG [Conselho Gestor] é construir um fórum participativo e democrático, onde se estabeleça alternativas de convivência nas quais os interesses particulares de cada setor tenham como contraponto os interesses comuns e coletivos. (...) Estes processos foram

²⁹ Mais uma ambiguidade existente no SNUC, essa dupla caracterização dos mosaicos vem causando problemas de interpretação que se refletem na gestão da governança. Afinal, trata-se de Mosaicos de Unidades de Conservação, com ênfase no planejamento e na gestão territorial a partir das UCs? Ou são Mosaicos de Áreas Protegidas, e, como tais, devem incluir em sua composição, além das UCs, as reservas indígenas, as terras quilombolas e outros territórios de povos tradicionais (ainda que não completamente reconhecidos pela legislação), e demais áreas de proteção permanente? O que dizer das Reservas Legais? Como veremos adiante, nos dois mosaicos que estudamos foram feitos arranjos locais no regimento interno. Tentou-se acomodar disputas de poder pré-existentes entre diferentes coalizões de defesa e garantir a sua representação paritária no Conselho Consultivo (pró-biodiversidade ou pró-sociodiversidade, no caso do Mosaico Bocaina), e também buscar uma alternativa ao modelo presidencialista desenhado originalmente no MMA (com a constituição de uma diretoria colegiada ao invés de uma Presidência e uma Vice-presidência assessoradas por uma Secretaria Executiva), que além de ser considerado extremamente centralizador e contradizer o princípio de gestão compartilhada do território, acaba por sobrecarregar tanto o presidente como o(a) secretário(a) executiva.

conduzidos promovendo o empoderamento e a incorporação dos atores envolvidos diretamente com o ambiente marinho no processo de gestão do mesmo, possibilitando o acesso à informação e à expressão de cada um, de forma igualitária e democrática. O processo participativo tem sido inclusivo, respeitando o tempo de entendimento e reflexão de cada setor, bem como se adaptando às necessidades de participação dos setores menos organizados, como os pescadores.

Porém, em nenhum momento a legislação competente indica o tamanho deste conselho. Isso pode vir a se tornar um problema para a governança quando o número de componentes é muito grande, dada a dificuldade de conseguir alcançar quóruns e gerar consensos.³⁰ Conforme aponta Maciel (2007: 120): “O que se vê é que há um excesso de reuniões das quais participam basicamente as mesmas pessoas. Isso implica, geralmente, em gasto desnecessário de tempo e recursos. Um sistema eficiente de gestão dos mosaicos deve levar isso em consideração”.

Além disso, há problemas que são próprios do funcionamento dos Conselhos, segundo um estudo que se propôs a avaliá-los contando com a participação e depoimento de alguns conselheiros empossados (MMA, 2004). Entre as dificuldades mencionadas está a sua composição (designação dos conselheiros pelo gestor da UC, com risco de personalização da representação) e a elaboração do Regimento Interno (que por vezes define nominalmente as entidades que dele podem participar, dificultando a ampliação da participação da população local), o mau funcionamento ou inexistência de uma Secretaria Executiva (com o correspondente acúmulo de funções para a gerência da UC), a falta de recursos previstos no orçamento para o funcionamento dos Conselhos e deficiências orçamentárias em geral (o que por vezes dificulta operacionalmente a realização das reuniões: “falta de transporte ou ajuda de custo aos membros menos favorecidos economicamente e/ou residentes em locais mais afastados ou isolados”), e as prerrogativas do chefe da unidade de conservação previstas em lei (presidente do Conselho), as quais tendem a garantir uma centralização do poder de decisão (e veto) nas figuras estatais.

³⁰ Numa consulta sobre o tamanho de conselhos diretor, administrativos e consultivos, realizada por comparação com os dados disponíveis em sites de ONGs e empresas, além de conselhos consultivos de UCs, Enrico Bernard, pesquisador e professor da UFPE, observou: “Para as UCs, o número de assentos variou entre 12 e 33, com média de 26,6 assentos por conselho. Para o grupo não UC [ONGs e empresas], variou entre 5 e 23, com média de 11,3 assentos por conselho. Ou seja, em média, os conselhos consultivos das UCs brasileiras tem mais que o dobro de assentos que os conselhos similares de entidades de outros ramos”. E constata o que ele chama de “incoerência”: “(...) algumas das entidades ambientalistas que estão diretamente envolvidas com os processos de suporte à criação e implementação de UCs no Brasil têm conselhos bastante enxutos, mas parecem não transmitir esta lição para as UCs que apoiam e que estão criando os seus próprios conselhos. Isso, ao meu ver, é um mau conselho” (Cf. Bernard, 2009).

O Conselho Consultivo é uma instância voltada para o debate das questões locais pungentes e também de auxílio na condução e solução dos problemas e conflitos identificados que estão a cargo do chefe da unidade de conservação. No entanto, o Conselho pode vir a ser considerado por este último como uma ameaça à sua autoridade, o que pode de fato levá-lo a uma postura de encastelamento e a sabotar o seu funcionamento adequado (não divulgando com a devida antecipação as convocatórias; selecionando a pauta de discussão dos temas sem consulta aos demais conselheiros; discussão de assuntos técnicos sem o devido suporte de material impresso, tais como cartilhas, textos de apoio, mapas etc.; ou mesmo não se esforçando por proporcionar uma capacitação constante dos conselheiros).

Alguns atores/autores envolvidos que participam direta ou indiretamente das experiências de implementação de UCs no Brasil identificam que a disposição para a ação coletiva e para a cooperação intra e interinstitucional tem também outras raízes além daquelas definidas nos marcos legais. Há motivações diretamente derivadas dos desafios apresentados aos gestores no cotidiano do seu trabalho (Tambellini, 2007a), ou motivadas e estimuladas pelo apoio dado por instâncias superiores, tais como o Departamento de Áreas Protegidas (DAP-MMA) para o estabelecimento de mosaicos de UCs (especialmente o edital do FNMA de 2005)³¹ e a existência de uma legislação básica para a implementação (tal como SNUC, de 2000 e o Decreto 4.340, de 2002) (Chada et al., 2010).

Com apoio de várias referências nacionais no assunto (Diegues, 2001; Brito, 2000), Manuela Tambellini (2007a) traça um bom histórico da criação de mosaicos de UCs no Brasil e dos principais problemas envolvidos na sua implementação e gestão. A autora chama a atenção para a importância do Núcleo Regional de Unidades de Conservação (NURUC, concebido em 1996 e institucionalizado no ano seguinte como uma instância regional do sistema de unidades de conservação federais, com sede no Parque Nacional da Serra dos Órgãos, em Teresópolis), uma “experiência bem-sucedida de cooperação entre UCs, e um exemplo e inspiração para as atuais tentativas de gestão integrada, assim como os primórdios do que hoje se concebe como gestão por mosaicos” (2007: 39). Da constatação de que várias UCs ultrapassam os limites estaduais e que compartilham vários problemas rurais e urbanos (ataques por “incêndio, ladrões de madeira, de lenha, de palmito, caçadores, pescadores,

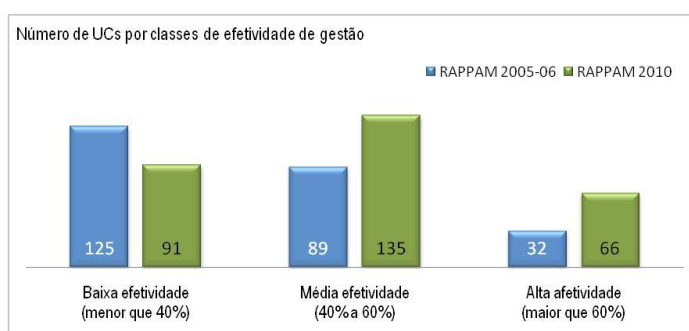
³¹ Esse edital, apresentado no bojo do programa de cooperação franco-brasileira (Delelis et al., 2010), foi responsável pelo apoio à criação de vários mosaicos, tais como o Sertão Veredas-Peruaçu, Baixo Rio Negro e Extremo Sul da Bahia, entre outros. Ver Campos (2013) para uma análise específica desse edital, e Saraiva (2008) para o caso do Mosaico Sertão Veredas-Peruaçu.

grileiros, sem-terra e até bandidos”), os chefes das UCs que compunham o NURUC, ao invés de

“mandar papel passear” em Brasília, ou despachar todos os assuntos com os seus superintendentes estaduais, cuja única especialização para o posto era a notória competência de seus padrinhos políticos, abriram canais inéditos de entendimento com o Ministério Público Federal, com ONGs ambientalistas, com o Judiciário, o Corpo dos Bombeiros, os Batalhões Florestais, e os centros universitários de pesquisa. A partir desse diálogo e cooperação passaram a multar melhor e com mais eficácia as agressões ao meio ambiente. Os parques se reequiparam. Ligadas por rádio e transportadas por veículos 4X4 suas equipes de combate ao fogo passaram a chegar mais cedo aos focos de incêndios e outros resultados (Depoimento de participantes do NURUC a um jornalista apud Tambellini, 2007: 41).

O discurso recorrente sobre a situação atual das UCs brasileiras – sejam elas federais, estaduais ou municipais – é que o Brasil tem outras prioridades e não pode destinar via orçamento a soma considerável de recursos que a política de conservação da sociobiodiversidade requer. Uma pesquisa sobre a efetividade de gestão das UCs federais realizada pelo WWF e Ibama (WWF & Ibama, 2007) denunciava a situação até a subdivisão do Ibama em 2006, quando se criou o ICMBio, órgão atualmente responsável “apenas” pela gestão das UCs federais. Das 246 unidades analisadas (85% do total), 125 (51%) apresentaram baixa efetividade, 89 média, e apenas 32 tinham alto desempenho (apud Vianna, 2008, p. 295). Esperava-se que a partir de então houvesse uma maior profissionalização, com incremento na qualidade da gestão. De fato, nova rodada de aplicação do método RAPPAM em 2010 (e publicada em 2011) demonstra um relativo ganho em termos e efetividade na gestão das UCs federais desde então, conforme demonstra a figura abaixo.

Gráfico 5. Barras comparativas de efetividade de gestão de UCs federais



Fonte: ICMBio/WWF, 2011.

Então chamadas de “reservas de papel”,³² fruto da política ambiental brasileira, ou seja, criadas por lei (e, diga-se, passíveis de terem seus limites também alterados por lei) mas implementadas a duras penas, as UCs brasileiras são sempre dependentes de verbas de compensação ambiental. As experiências mais recentes, como os mosaicos, são basicamente implementados graças a acordos de cooperação, com o devido aporte de tecnologia e recursos internacionais, notadamente do governo alemão, do francês, e, mais recentemente, também do japonês.³³ É bom destacar que o mercado internacional de créditos de carbono é um grande incentivo a esses aportes financeiros para áreas protegidas nos países em desenvolvimento.

Hoje aposta-se também no modelo de governança via concessões, as chamadas parcerias público-privadas (ou PPPs), que possibilitem criar uma infraestrutura mínima para viabilizar o uso público. Com um olhar gerencial(ista), sobretudo para os parques nacionais, acredita-se que estes possam vir a se tornar sustentáveis com o estímulo à visitação, a cobrança de ingressos e oferta de serviços de transporte, estacionamento, alimentação, exploração de trilhas, oferta de guias e venda de souvenirs, tal como já acontece em Foz do Iguaçu e Fernando de Noronha, por exemplo. Contando com adeptos dentro do órgão federal,³⁴ aparentemente esse modelo tem se fortalecido em âmbito nacional, uma vez que o secretário do Meio Ambiente de São Paulo anunciou em evento recente (na Semana da Mata Atlântica, em 27 de maio de 2013) a assinatura do contrato de concessão de três parques estaduais (Cantareira, Jaraguá e Campos do Jordão) para a iniciativa privada.

Muito recente ainda do ponto de vista das experimentações em curso, apesar de ter se expandido consideravelmente pelo território nacional, do outro lado do espectro da governança encontramos a gestão territorial de ecossistemas críticos, tais como a Mata

³² Expressão empregada pelo ex-presidente do ICMBio, em entrevista concedida a mim logo após a sua criação.

³³ Destacam-se para a constituição de mosaicos duas iniciativas paralelas: aquela conduzida no bojo da cooperação franco-brasileira (Delelis et al., 2010) e outra conduzida pela RBMA, no bojo do Programa Mosaicos da Mata Atlântica (Dias, 2007), com recursos do Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos (CEPF), uma iniciativa conjunta da Conservação Internacional, do GEF, do governo do Japão, da Fundação MacArthur e do Banco Mundial.

³⁴ Ver depoimento do atual presidente do ICMBio, Roberto Vizentin, ao programa *Cidades e Soluções*, da Globo News, em 16 de maio de 2013 (<http://g1.globo.com/globo-news/cidades-e-solucoes/platb/2013/05/16/cidades-e-solucoes-parques-nacionais-2/>). No Parque Nacional da Serra da Bocaina, o atual gestor também acredita ser o modelo das PPPs a melhor “solução” para o incremento da visitação e do uso público, uma vez que, segundo ele, o modelo tradicional de concessão por atrativos (permissões e terceirizações) é mais engessado e não é rentável e atraente para a iniciativa privada. Segundo o gestor, o parque deveria “ser trabalhado numa escala macro, na sua totalidade”, dividindo-se os objetivos e os custos da conservação entre o governo e a instituição parceira. Cf. Entrevista em 3 partes para o Instituto Semeia, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=RwzhW8aWgUY>. Acesso em 09 dez 2014.

Atlântica (Galindo-Leal & Câmara, 2005), por meio de mosaicos de áreas protegidas.³⁵

Segundo Clayton Lino e Heloísa Dias:

A proposta original de criação de mosaicos surgiu em 1994 da experiência concreta da busca de gestão integrada de quatro áreas protegidas estaduais (PETAR, Parque Estadual Intervales, Parque Estadual Carlos Botelho e Estação Ecológica Xitués) que forma um grande contínuo de Mata Atlântica, no Vale do Ribeira em São Paulo. Sua inserção na economia regional através do ecoturismo, a busca de resolução de conflitos com moradores do entorno e a necessidade de se promover sua gestão de forma participativa, nos levaram a incluir na proposta conceitual, os princípios de integração entre conservação, cultura, sociedade, desenvolvimento e da gestão colegiada estabelecidos nas funções no sistema de gestão da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (2012, p. 41).

Como afirmam os principais idealizadores da estratégia da gestão territorial por mosaicos de UCs, os gestores da Reserva da Biosfera, é fundamental que ultrapassemos de vez o estágio em que ainda se encontra a discussão estéril sobre os limites ao desenvolvimento impostos pela conservação dos recursos naturais. O desenvolvimento regional ou local, com distribuição mais igualitária possível dos benefícios decorrentes a todos os que estão envolvidos nessa empreitada, só será alcançado se pensarmos as interações, ações e projetos *a partir* das unidades de conservação, e não *apesar* delas.

A principal vantagem do princípio de adoção da gestão territorial por corredores ecológicos e mosaicos de unidades de conservação e/ou áreas protegidas é o fato de que essas unidades de planejamento são compreendidas como fazendo parte de um contexto cultural, social e econômico. Assim, a luta pela conservação ambiental passa pela prevenção da prática de agressões diretas “através de estratégias criativas de alternativas econômicas sustentáveis e promoção de matriz de paisagens, ao mesmo tempo, produtivas e biologicamente diversificadas” (Timmers, 2010, p. 111).

³⁵ É, portanto, normal que também sejam pouco numerosos os trabalhos acadêmicos sobre os mosaicos. Temos conhecimento de dez dissertações de mestrado (Maciel, 2007; Tambellini, 2007; Saraiva, 2008; Scalco, 2009; Abirached, 2011; Duarte, 2012; Bim, 2012; Silva, 2012; Campos, 2013; Gidsicki, 2013). Alguns mosaicos têm se beneficiado da internet como um instrumento de mobilização e divulgação das ações desenvolvidas (Cf. bocaina.org.br). Surgida em 2008, a Rede Mosaicos é outra importante iniciativa de pessoas envolvidas, ainda que aparentemente mais predominem entusiastas do que atores políticos (Cf. redemosaicos.com.br). Obs.: o portal, uma iniciativa da Cooperação Brasil-França sobre Áreas Protegidas (Delelis et al., 2010), vinha sendo atualizado até meados de 2010, e ficou desativado por alguns anos. Aparentemente voltou à ativa recentemente, trazendo informações sobre atividades desenvolvidas pelas equipes dos diversos mosaicos espalhados pelo Brasil em 2014). Um bom artigo de divulgação dos mosaicos, de autoria de dois especialistas, encontra-se no livro *Conservação da natureza. E eu com isso?* (Cf. Lino & Dias, 2012). Recentemente têm surgido também vários mestrados e teses com estudos de caso de processos de governança em UCs específicas e também naquelas de uso direto, Resex e RDS. A tese de Maurício Marinho (2013) traz uma boa compilação desses estudos defendidos, em sua maioria, no Depto. de Geografia Física da USP.

O Mosaico Bocaina, como veremos no próximo capítulo, já possui um percurso e uma memória de sua trajetória desde a sua concepção, que vai dos primeiros entendimentos, ainda em 2003, entre gestores de UCs localizadas na fronteira dos estados de Rio de Janeiro e São Paulo, até o seu reconhecimento e posterior implementação, a partir de 2006, com a publicação da portaria do MMA. Esses gestores lidam cotidianamente com a própria problemática da conservação de grandes extensões territoriais frequentemente invadidas e sujeitas a pressões diversas: crescimento do turismo desordenado; grupos imobiliários interessados no aproveitamento dos recursos paisagísticos; demanda habitacional gerada pelo aumento populacional nos municípios do entorno (aumento este derivado, entre outros fatores, de obras de grande porte, como a reativação da Usina de Angra e toda a mobilização em torno do Pré-Sal). Porém, eles também têm que construir soluções negociadas (ainda que transitórias, como os Termos de Compromisso e os Termos de Ajuste de Conduta) para acesso e utilização dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais que habitam dentro de unidades de conservação destinadas à proteção integral.³⁶

Além disso, ainda é necessário prover alguma solução, construir instrumentos de política (que compatibilizem a política ambiental e a política de povos e comunidades tradicionais, por exemplo) e definir diretrizes integradas para os trechos de sobreposição existentes nos dois parques (Parque Nacional Serra da Bocaina, uma UC federal, e Parque Estadual da Serra do Mar, gerenciado pelo estado de São Paulo), de parques sobrepostos a áreas protegidas (como quilombos em fase de reconhecimento) e demais UCs de diferentes categorias também sobrepostas naquele território gigante.³⁷ Os desafios são enormes, assim como a diversidade de temas a serem trabalhados.

De um momento de formulação inicial passível de ser de caracterizado como “de cima pra baixo”, conduzido por uma instância “neutra” (a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – RBMA) e focado na articulação entre gestores que já vinham discutindo a possibilidade de constituição de um mosaico de UCs na região, o Mosaico Bocaina teve que se abrir para um

³⁶ Previsto no SNUC (MMA, 2007; cf. § único do art. 28 e § 2º do art. 42), até que a regularização da situação fundiária, normalmente morosa por envolver um processo jurídico lento e complexo, seja resolvida. Há alguns depoimentos e descrições na internet de como são conduzidas essas negociações. Cf., por exemplo, <<http://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rio/depoimento-termos-de-compromisso-na-rebio>> e <http://www.fva.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=97:fva-e-icmbio-discutem-termo-de-compromisso-com-comunidades-do-parque-nacional-do-jau&catid=3:noticias>. Acesso em maio 2013. Ver também Abirached et al. (2010).

³⁷ Outra solução encontrada e já prevista no SNUC tem sido a recategorização de UCs de proteção integral e nova definição de seus limites, com a destinação de partes do antigo território da UC-mãe para a constituição das primeiras Resex e RDS nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo (Cf. Lino, 2009; Simões, 2010).

modelo mais interativo, de “baixo pra cima”, baseado no formato colegiado, cujo modelo de governança pressupõe a participação de vários segmentos da sociedade local, desde outros órgãos públicos e estatais atuantes naquele território, até comunidades e povos tradicionais, bem como associações civis locais, que desempenham ações socioambientais e de base comunitária, que são afetados e orientam as suas ações a partir das decisões tomadas nesse fórum participativo. Curiosamente, até os dias atuais o MB não conseguiu atrair o interesse pela participação por parte da iniciativa privada, sobretudo os empresários ligados ao turismo em suas diferentes vertentes.

A aposta no modelo colegiado visa a garantir uma representação mais equilibrada de vários segmentos sociais numa região dominada por conflitos fundiários derivados da criação de várias unidades de conservação sobrepostas. Buscava-se criar um mecanismo de agregação de preferências e condução de um processo que se pretendia deliberativo, mas que, por força de impedimentos legais, é mais efetivamente voltado para a aprendizagem coletiva, para a construção de um saber compartilhado de forma a construir e atender a um interesse coletivo.

É importante enfatizar, entretanto, que a construção de consensos não significa que os atores abram mão de suas concepções prévias, ideologias e visões de mundo acerca das melhores maneiras de promover os propósitos conservacionistas, ou mesmo sobre os objetivos da conservação da biodiversidade. Neste sentido, a opção pela constituição de um mosaico por parte de atores diversos não significa única ou necessariamente adotar o caminho da solução de um problema identificado, mas apenas configura a disposição para uma ação coletiva. Na verdade, o mosaico é uma *aposta* na possibilidade de conciliar duas perspectivas aparentemente opostas que estão presentes no movimento ambientalista desde seus primórdios: os adeptos da proteção integral (ou preservacionistas) e os adeptos do uso sustentável dos recursos naturais pelas comunidades (ou socioambientalistas).³⁸ Nos mosaicos, como vimos, “áreas estritamente protegidas são interligadas por espaços de uso controlado, como florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável ou projetos agroflorestais” (Ferreira, 2004: 49).

No caso Mosaico Bocaina, dada a pressão exercida pelas comunidades tradicionais atuantes no território, e também por uma certa concordância e adesão dos gestores que estavam a cargo de UCs onde os conflitos eram não apenas virtuais, mas manifestamente impeditivos da

³⁸ Dado o grau de experimentação coletiva num novo formato organizacional, as primeiras publicações se referiam ao mosaico como uma *aposta*. Cf. Maciel (2007) e Delelis et al. (2010).

gestão compartilhada, optou-se também por um modelo de coordenação colegiada do Conselho Consultivo, ao contrário do modelo presidencialista previsto na legislação do MMA. Como esperado, essa inovação apresentou vantagens políticas, mas também ampliou os desafios organizacionais. Ganhou-se em representatividade entre os atores que compõem o mosaico, mas corria-se o risco de tornar o mosaico de UCs em um mosaico de comunidades tradicionais. Além disso, tal modelo requer maior disponibilidade justamente desse segmento que não dispõe de recursos organizacionais ou financeiros próprios, o que na prática a dificulta a realização de encontros presenciais na imensidão do território abrangido.

Na atualidade existem no Brasil 21 experiências de implementação de mosaicos de áreas protegidas/UCs em diferentes biomas, em especial na Amazônia e Mata Atlântica.³⁹ Em praticamente todas elas existe grupos de profissionais qualificados e instituições envolvidas na discussão sobre a gestão integrada de áreas protegidas e sua relação com o desenvolvimento regional.

Quadro 9. Mosaicos implantados e em fase de implantação no Brasil

N	Mosaico. Estado	Mês e Ano de Instituição	Instância de formalização
1	Mosaico Tucuruí. PA	Março 2002	Estadual
2	Mosaico Serras da Capivara e Confusão. PI	Março de 2005	Federal
3	Mosaico Litoral Sul do Estado de São Paulo e Litoral do Estado do Paraná (Lagamar). SP/ PR (em revisão)	Mai 2006	Federal
4	Mosaico Serra da Bocaina. SP/RJ	Dezembro 2006	Federal
5	Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense. RJ	Dezembro 2006	Federal
6	Mosaico Serra da Mantiqueira. SP/ RJ/MG	Dezembro 2006	Federal
7	Mosaico Jureia-Itatins. SP	Dezembro 2006, desafetado em 2009, e novamente instituído em 2013	Estadual
8	Mosaico da Serra de São José. MG	Mai 2007	Estadual
9	Mosaico Jacupiranga. SP	Fevereiro 2008	Estadual
10	Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista. SP	Outubro 2008	Estadual
11	Mosaico Sertão Veredas Peruaçu. MG/GO/BA	Mai 2009	Federal
12	Mosaico Apuí. AM	Fevereiro 2010	Estadual
13	Mosaico Carioca, RJ	Assinado em maio de 2010,	Federal

³⁹ Outros 18 mosaicos encontram-se atualmente em processo de discussão ou reconhecimento pelo MMA. A publicação organizada por Marcos Roberto Pinheiro (2010), que conta com a colaboração de autores de várias instituições ligadas ao tema, traz importantes recomendações para o reconhecimento e implementação de mosaicos de áreas protegidas, seus desafios, vantagens e desvantagens para a promoção do planejamento integrado visando a sustentabilidade dos instrumentos de gestão territorial voltados para a conservação da sociobiodiversidade. Ele é fruto de um debate que ocorre desde 2005 em eventos presenciais e fóruns virtuais entre essas instituições. Para uma discussão sobre um projeto de cooperação Brasil-França, ver Delelis et al. (2010).

		aguardando publicação	
14	Mosaico do Manguezal da Baía de Vitória. ES	Novembro 2010	Estadual
15	Mosaico Baixo Rio Negro. AM	Dezembro de 2010	Federal
16	Mosaico da Foz do Rio Doce – ES	Dezembro de 2010	Federal
17	Mosaico Mico-Leão-Dourado – RJ	Dezembro de 2010	Federal
18	Mosaico de Ilhas e Áreas Marinhas do Litoral Paulista	Outubro 2008	Estadual
19	Mosaico Extremo Sul da Bahia. BA	Dezembro 2010	Federal
20	Mosaico Carioca	Julho 2011	Estadual
21	Mosaico Amazônia Meridional	Agosto 2011	Federal

Fonte: Rede Mosaicos. Disponível em

http://www.redemosaicos.com.br/main_noticias.asp?Id_tipo_noticia=3&Id_noticia=12. Acesso em 27 mar 2013.

4 – O MOSAICO BOCAINA: A DIFÍCIL GOVERNANÇA AO LONGO DOS PRIMEIROS OITO ANOS

Uma boa maneira de nos acercarmos dos assuntos e temas que mobilizam os atores envolvidos na tarefa da “gestão integrada e participativa” do território coberto pelo Mosaico Bocaina de Áreas Protegidas (MB) é olhar inicialmente para as principais intervenções públicas na região descritas numa linha do tempo elaborada quando da confecção do Plano de Manejo do Parque Nacional Serra da Bocaina. Sem necessariamente enveredar por uma análise histórica, acreditamos ser suficiente passar em revista às ações e políticas governamentais destinadas àquela área de fronteira entre os estados do Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP), onde se localizam também as duas principais cidades e capitais brasileiras em termos econômicos. Na sequência, nos deteremos com maior cuidado numa leitura crítica das atas/memórias das reuniões do Conselho Consultivo. Antes, porém, vejamos como está constituído o território.

4.1 O território do Mosaico Bocaina

O MB está estrategicamente localizado na fronteira entre os estados do RJ e SP.¹ Ele cobre um grande fragmento de remanescentes da Mata Atlântica em bom estado de conservação, e tem uma importante presença no Corredor Ecológico da Serra do Mar e na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Sua extensão em direção ao sul avança pelo estado de SP e circunda a cidade de Ubatuba aproximando-se de Caraguatatuba, se considerarmos a abrangência da APA Marinha do Litoral Norte (estadual), UC esta que se superpõe ao Parque Estadual da Ilha Anchieta. Em direção ao norte, pelo estado do RJ, Angra dos Reis, e mais recentemente, também Mangaratiba, estão sob a sua área de influência, onde estão localizados o Parque Estadual do Cunhambebe, a APA Mangaratiba (estadual), a APA Tamoios (estadual) e a ESEC Tamoios (federal). A sudoeste, o perímetro do Mosaico compreende os limites o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), em território paulista, e seus três núcleos, dois no alto da Serra (Santa Virgínia e Cunha) e um localizado no litoral (Picinguaba). A oeste, outras duas UCs paulistas (a APA Silveiras e a ESEC Bananal) sem conectividade direta ou justaposição com as demais UCs do MB também participam do arranjo. A leste, na

¹ Ver no Anexo 1 os mapas correspondentes à atual configuração do MB, que é dinâmica e tem incorporado novas UCs à medida que a política de criação de áreas protegidas em ambos os estados tem avançado. Lamentavelmente ainda faltam ser identificados nos mapas disponíveis os territórios quilombolas que participam daquele arranjo de governança.

porção marinha do MB, localiza-se a Ilha Grande, onde há 3 UCs justapostas e superpostas: a REBIO Praia do Sul (estadual), o Parque Estadual da Ilha Grande e o antigo Parque Estadual Marinho do Aventureiro, finalmente recategorizado com uma Reserva do Desenvolvimento Sustentável (RDS Aventureiro) em agosto de 2014. No centro do MB, onde está localizada a cidade histórica de Paraty, e se identificam os maiores problemas em termos de superposições entre áreas protegidas (terras indígenas, territórios caiçaras e quilombolas) e UCs, se encontram o PARNA Serra da Bocaina (federal), a APA Cairuçu (federal), a Reserva Ecológica da Juatinga (estadual), a APA Baía de Paraty (municipal).

No estado do RJ, Angra dos Reis e Mangaratiba são dois polos econômicos ligados à indústria naval e mais recentemente também à exploração do petróleo. No município de Angra dos Reis estão localizadas as três únicas usinas atômicas do Brasil, responsáveis pela geração de um terço da energia elétrica consumida naquele estado. Paraty, por seu lado, é um destino turístico que se destaca não apenas por suas belezas naturais e históricas (presença de um importante casario bem preservado da arquitetura colonial e sítios arqueológicos), mas por abrigar um calendário de feiras e outros eventos culturais durante o ano todo. O turismo, apesar de importante fonte de renda local, carece de regulamentação por parte dos governos estadual e municipal, e tem se convertido num tema-problema que requer maior atenção do poder público devido às externalidades negativas geradas pelo enorme afluxo de visitantes durante as festas e feriados nacionais, externalidades estas que afetam as UCs localizadas no seu entorno (Cf. Silva, 2015).

No estado de SP, São Sebastião, Caraguatatuba e Ubatuba, no litoral norte se tornaram, a partir dos anos 1980, destinos de veraneio da elite e da classe média alta paulistana e do Vale do Paraíba, um espaço geográfico urbano fundamentado no lazer e produzido pelas políticas de proteção do patrimônio natural (Scifoni, 2006, p. 191 e segts.). Hoje esses municípios já têm dinâmica econômica própria, tendo atraído empresas que se estabeleceram e migrantes que fixaram residência na região. No entanto, pouco se sabe sobre a influência do MB, formado pelas unidades de conservação e áreas protegidas litorâneas e serranas, sobre as cidades da região costeira. Menos ainda sobre se de fato ele exerce alguma influência sobre as cidades serranas de Cunha, Silveiras, Bananal, São José do Barreiro e Areias, ou mesmo Natividade da Serra e São Luís do Paraitinga na vertente sudoeste do estado de São Paulo, ou Rio Claro e Itaguaí no estado do RJ.

4.2 O passado da região do Mosaico Bocaina

A importância histórica da região remonta ao ciclo do ouro durante a era colonial. Pelo porto de Paraty escoavam as riquezas naturais extraídas da Mata Atlântica e o ouro das Minas Gerais. A economia baseada na escravidão trouxe para as fazendas da região milhares de africanos que construíram toda a infraestrutura existente para a cidade de Paraty, incluindo o seu arruamento. Alguns negros que logravam escapar ao domínio senhorial fundaram nas matas adjacentes à cidade várias comunidades de quilombos que hoje vêm sendo reconhecidas pelo poder público. Os índios guaranis, cuja mobilidade é hoje conhecida, e que sempre transitaram pela costa brasileira desde antes do descobrimento, fundaram aldeias dispersas que os abrigavam temporariamente até que novo ciclo de deslocamento pelo território se iniciasse. Sobre os caiçaras e os caipiras há versões díspares sobre o passado desses comunidades hoje também reconhecidas como “tradicionais”. Num dos estudos mais recentes e completos sobre a região e seus habitantes – *Os caminhos do rural* – Maria de Lourdes Zuquim comenta o conhecido dilema existente entre projetos de conservação da natureza e as populações tradicionais:

Esses lugares, ao mesmo tempo grande depositários da reserva florestal atlântica, são também o retrato social do Brasil. São locais de imensa e desigual distribuição de terras e de riquezas, em grande parte habitados por populações pobres, que ficaram historicamente ao largo das atividades comerciais dos ciclos econômicos, com pouca instrução formal, com títulos precários ou mesmo inexistentes de suas terras, esquecidas pelo poder público e, sobretudo, totalmente desinformadas sobre as novas questões que, a partir desse momento, passaram a ser parte de sua vida, como o impedimento do exercício de suas atividades econômicas de subsistência, ou mesmo comerciais, conflitos fundiários e tantas outras (Zuquim, 2002, p. 111).

O quadro abaixo nos dá uma noção de como evoluíram as ações governamentais sobre aquela região, que acabou se tornando palco de disputa entre as três instâncias de governo de nossa federação, e que lutam entre si por sua titularidade em virtude de valores e interesses nem sempre muito claros ou declarados.

Quadro 10. Principais ações legais para a conservação do patrimônio natural, histórico e cultural da região da Serra da Bocaina

Ano	Ações governamentais
1909	O Núcleo Colonial Senador Vergueiro, composto pela Reserva Florestal da Bocaina (nunca implantada), o Campo de Fruticultura Senador Vergueiro e as colônias agrícolas começam a ser ocupados
1948	Ubatuba é declarada Estância Balneária Cunha é declarada Estância Climática
1961	Florestas protetoras da vertente atlântica da Serra do Mar são criadas como um corredor de proteção (RS-ES) com o intuito de garantir a segurança das encostas de acentuada declividade, nas regiões de topografia muito acidentada e sujeitas a índices pluviométricos acentuados, visando proteger o solo contra os efeitos da erosão e salvaguardar as paisagens de extraordinária beleza e inegável potencial turístico
1966	Converte o município de Paraty em Monumento Nacional, determinando que fossem estudados meios para assegurar a conservação dos remanescentes do patrimônio natural que garante e emoldura a Paraty histórica
1971	Institui o Parque Nacional da Bocaina, com uma área de 134 mil há, englobando as terras do Horto Florestal de Mambucaba e o Núcleo Colonial Senador Vergueiro, além de terras devolutas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e propriedades particulares É criado o Parque Estadual da Ilha Grande com aproximadamente 5.500 ha, sendo administrado pelo IEF/RJ
1972	O decreto federal 68.172/71 é modificado, alterando o espaço do PNSB: a localização, por solicitação do IPHAN, do município de Bananal e São José do Barreiro para o de Paraty; e a área para 110 mil ha, cujos limites definidos são imprecisos por utilizar como marcação cotas e fazendas A região do PNSB é declarada zona prioritária para reforma agrária; pretendia-se facilitar a sua efetiva implantação, entretanto caduca o prazo sem ser implementada nenhuma ação de desapropriação Termo de Cessão de Terras sob domínio do INCRA para o IBDF é decretado, transferindo as terras do Campo de Fruticultura Senador Vergueiro, num total de 8.680 ha pertencentes às Fazendas do Lageado, das Garrafas, da Entrada, das Posses e Pedra Azul; das 79 pessoas cadastradas nesta localidade, somente 04 famílias foram indenizadas até 1976 É criado o Parque Estadual Parati-Mirim (Paraty), que se situa na zona de amortecimento do PNSB
1974	A região do PNSB é decretada como de interesse social em mais uma tentativa para que novas ações de desapropriação ocorram, mas o prazo estipulado caduca
1976	O Parque Estadual Parati-Mirim recebe a denominação de Área Estadual de Lazer de Parati-Mirim (Paraty) com 1.747 ha, sendo incorporada, por doação, ao patrimônio da TurisRio
1976/77	Levantamento Cadastral dos Ocupantes do PNSB é realizado, sendo avaliadas 422 ocupações. Na ocasião, são adquiridas por compra fazendas nos municípios de São José do Barreiro, Angra dos Reis e Paraty, perfazendo um total de 25.655 ha
1977	É criado o Parque Estadual da Serra do Mar (SP) com 315.390,69 há, sob a administração do IF/DRPE-SP. Dois núcleos estão contidos no PNSB: o Núcleo Picinguaba (Ubatuba) com 85.026,48 ha (10% da área adquirida); o Núcleo Cunha/Indaiá, com 9.058,06 ha (100% da área adquirida); e um núcleo parcialmente na zona de amortecimento, Núcleo Santa Virgínia, com 13.385,83 ha (100% adquiridos)

- É reeditado o decreto que regulamentava a regularização fundiária do PNSB, com ampliação de prazo para cinco anos. Esse prazo caduca sem que o processo de desapropriação da região do PNSB tenha sido concluído.
- 1982 Medidas de proteção e recuperação da bacia hidrográfica do Paraíba do Sul são estabelecidas, assegurando tutela especial para parte da região do PNSB e seu entorno, ao declarar APAs e/ou unidades de conservação ecológica as áreas de proteção de mananciais, encostas e cumeadas
- 1983 É criada a Área de Proteção Ambiental de Silveiras, com 42.700 há, sob a administração da Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA/SMA/SP). Esta área pertence à zona de amortecimento do PNSB
- 1983 O Núcleo Caiçara Picinguaba é tombado pelo governo do estado de São Paulo
É criada a Área de Proteção Ambiental Federal de Caiuruçu (Paraty) com 33.800 ha que contém partes do PNSB, Estação Ecológica Federal dos Tamoios e Área Estadual de Lazer de Parati-Mirim. Essa UC sofre impactos com a pesca predatória, extração de palmito, caça ilegal, aterros de espelho d'água e de manguezais, invasões e ocupações irregulares, além de desmatamento causado pela BR-101 e cultivo de banana. Esta APA é considerada estratégica para a conservação da biodiversidade, pois constitui um corredor ecológico entre as matas da Reserva Ecológica Estadual de Juatinga, o PNSB e o Parque Estadual da Serra do Mar (SP)
- 1983/84 É realizado o primeiro mapeamento fundiário na área de sobreposição do PNSB com o Parque Estadual da Serra do Mar (SP) pelo Grupo da Terra SUDELPA/SP.
- 1984 É criada a APA da Serra do Mar, com 488.864,86 há, sob a administração do Ibama
- 1985 A Serra do Mar é tombada pelo governo do estado de São Paulo
As localidades Ponta da Trindade, Ponta da Fazenda e Enseada do Sono (Paraty) são tombadas pelo governo do estado do Rio de Janeiro (ET-DORJ), sendo administrado pelo INEPAC. Estas localidades sofrem impactos por ocupação irregular, aterramento de manguezais e desmatamento
- 1986 É criada a APA Estadual de Tamoios (Angra dos Reis) com 90 mil ha, sendo administrada pela Feema; sofre impactos com a pesca predatória, disposição inadequada de resíduos e desmatamento
- 1987 É criada a Reserva Indígena Boa Vista do Promirim (Ubatuba)
É criada a Estação Ecológica Estadual de Bananal, com 884 há, sendo administrada pelo DRPE-IF/SP. Esta UC possui 100% da área adquirida
Bananal é declarada Estação Turística
- 1988 A Mata Atlântica é considerada pela Constituição Federal patrimônio nacional e “sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”
- 1990 É criada a Estação Ecológica Federal de Tamoios (Angra dos Reis) com 700 ha (DF 98.864). Esta UC está contida nas partes insulares da APA Estadual de Tamoios, e sofre impactos pela pesca predatória, disposição inadequada de resíduos e desmatamento
- 1990/93 Novo mapeamento fundiário é realizado na área de sobreposição do PNSB com o Parque Estadual da Serra do Mar (SP) pela Equipe Norte da DRPE-IF/SP
- 1991 É criada a Reserva Ecológica de Juatinga (Paraty) com 7 mil há sendo administrada pelo IEF/RJ. Esta UC está totalmente inserida na APA de Caiuruçu, e sofre impactos pela caça ilegal, desmatamentos principalmente para plantio de banana e extração de palmito
- 1992 Região de Mata Atlântica é reconhecida como Reserva da Biosfera pela Unesco e inclui toda a área do PNSB
- 1993 O corte, exploração e supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica são disciplinados. Os parâmetros básicos para análise dos estádios de sucessão da Mata Atlântica são estabelecidos

- 1994 A vegetação primária e secundária nos estádios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica do Estado de São Paulo são definidas (Resolução Conama 01)
É criada a Reserva Indígena Guarani do Bracuí (Angra dos Reis) com 2.127 ha
É criada a Reserva Indígena Parati-Mirim (Paraty) com 79 ha (PM 437)
É criada a Reserva Indígena Guarani-Araponga (Paraty) com 213 ha
- 1996 A atualização do cadastramento e do mapeamento da área de sobreposição do PNSB com o Parque Estadual da Serra do Mar (SP) passa a ser responsabilidade do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP/SP).
- 1998 As exigências para edificação na área tombada da praia de Picinguaba são disciplinadas no Plano Diretor Físico do Município de Ubatuba, sem prescindir da aprovação do Condephaat para obtenção de alvará de construção
- 1999 Tombamento dos remanescentes do Quilombo de Campinho (Paraty), com 270 ha, onde habitam 87 famílias
- 2000 É instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

Não foi possível conseguir informações sobre os seguintes documentos legais:

- a) É tombada pelo governo do estado de São Paulo a Serra do Mar, ficando sob responsabilidade do Condephaat/SP
- b) São tombadas as ilhas do litoral paulista, ficando sob a responsabilidade do Condephaat/SP
- c) É criada a APA municipal da Baía de Paraty e Saco do Mamanguá, compreendendo as ilhas de entorno sob a administração da Secretaria Municipal de Meio Ambiente
- d) É criada a Área de Lazer Paraty-Cunha, sob a administração da TurisRio

Fonte: Adaptado do Plano de Manejo do PARNA Serra da Bocaina (ICMBio, 2002).

Dois fatos se destacam na leitura do quadro acima: a) apesar de previstas na legislação, as desapropriações para a conclusão do processo de implantação do PNSB nunca se efetivaram, perpetuando-se os conflitos fundiários ao se protelarem as decisões sobre os levantamentos, avaliação das benfeitorias e pagamento das indenizações, e a efetiva implementação do parque nacional segundo os pressupostos de sua criação; b) a criação de novas UCs naquele território foi realizada através de decretos dos órgãos executivos federal, estadual e municipal, aparentemente sem muito planejamento, e, sobretudo, sem nenhuma consulta à população que lá habitava há muito tempo, uma vez que várias são as sobreposições hoje existentes entre unidades federais, estaduais e municipais.

Como explicar essa descoordenação? Será realmente apenas devido à falta de diálogo entre as três instâncias de governo? Ou elas são calculadas e têm um objetivo político não declarado? Embora esse não seja o foco de nossa investigação, é possível sugerir que a criação de UCs não se trata unicamente de uma estratégia de promoção da conservação da biodiversidade *in situ*, tal como é preconizada por cientistas e pela comunidade internacional. Ela é claramente uma estratégia de controle territorial, de afirmação de uma titularidade sobre o território que por definição deveria ser compartilhado. Quando criam uma unidade de conservação sob a

sua jurisdição, os executivos das três instâncias *se apropriam*, por meio do confisco, de uma parcela territorial. Muitas são consideradas terras devolutas; mas outras tantas possuem dono, com documentação ou não. Terras transformadas em bem público em teoria pertencem a todos, independentemente dos imbróglis jurídicos que venham a ser gerados, tais como essas situações insustentáveis de sobreposições que apenas penalizam os moradores originários dessas localidades. Essas ações dos governos federal, estaduais do Rio de Janeiro e São Paulo e mesmo do município de Paraty geram uma espécie de “guerra federativa” de difícil resolução.

4.3 Antecedentes do Mosaico Bocaina

O Mosaico Bocaina foi justamente criado inicialmente como tentativa de encaminhamento de questões jurisdicionais entre UCs que conviviam há décadas com problemas de sobreposição e limite das fronteiras entre as suas áreas protegidas. Segundo depoimentos dos participantes, o processo de criação do Mosaico Bocaina se inicia entre os anos de 2003-2004, quando um grupo de gestores, liderados pelo Parna Serra da Bocaina (uma unidade federal) e pelo Parque Estadual da Serra do Mar (uma unidade do estado de São Paulo), passam a discutir estratégias conjuntas de gestão das UCs sob sua chefia dada a necessidade de promover mecanismos de construção de consensos e resolução de conflitos administrativos mencionados acima, envolvendo também a sobreposição de áreas habitadas por populações e comunidades tradicionais em áreas definidas pela legislação como destinadas à proteção integral. Esses gestores acabam por concordar que o mosaico era a melhor forma de gestão para essas regiões que apresentam situações conflituosas, ou onde há várias UCs que não dialogam apesar de compartilharem do mesmo território e ecossistema. A necessidade de uma “visão mais ampla” foi um consenso assumido por alguns deles (Chada et al, 2010).

Silvia Chada, Eliane Simões e Marcia Neder, respectivamente ex-gestoras da ESEC Tamoios (unidade federal), do PESM (unidade estadual paulista) e da APA Tamoios (unidade estadual carioca), participaram desde o início da criação do Mosaico Bocaina. Num documento síntese após os três primeiros anos da implementação do MB (2007-2010) intitulado “Aprendizados e desafios para a gestão em mosaicos: a experiência do Mosaico Bocaina”, as autoras avaliaram que foi no primeiro seminário das UCs federais do estado do RJ, realizado em 2003, onde foram “definidos os desenhos possíveis dos mosaicos de UCs propostos”. Em 2004, no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, ocorreu o I Encontro para a

Formação do Mosaico de UCs do Litoral Norte de São Paulo, Parque Nacional da Serra do Mar e UCs do Litoral Sul do Rio de Janeiro, que consolidou as diretrizes para a constituição do Mosaico Bocaina. Foram identificados na ocasião aspectos restritivos e impulsores da experiência em processo:

Dentre os principais aspectos restritivos levantados nesta ocasião destacavam-se: o desnível na implantação das UCs, a pouca articulação política entre as esferas de gestão, a sobrecarga de trabalho dos gestores e pouco acúmulo de experiência em Mosaico. Já os aspectos impulsores destacavam a possibilidade de ganho de efetividade de gestão, extensão de programas bem-sucedidos, aumento da proteção com ações integradas, maior intercâmbio e oportunidade de maior nivelamento entre as UCs (Chada et al, 2010: 2).

No Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) já havia tentativas de buscar um encaminhamento com vistas a uma solução para os conflitos com as populações habitando as áreas do parque. Após um longo processo de negociação entre gestores e comunidades, foi sugerida uma inovação (de caráter temporário) quando da confecção do Plano de Manejo dessa UC, com a criação da Zona Histórico-Cultural-Antropológica, que abriga temporariamente as comunidades tradicionais de caiçaras e quilombolas (Simões, 2010; Simões & Ferreira, 2014). Nessas zonas especiais

foram definidos procedimentos para atender as necessidades básicas dos ocupantes do Parque, mas com abordagem diferenciada em relação às perspectivas futuras: as áreas serão avaliadas na perspectiva de mudança de categoria de manejo num processo contínuo e compartilhado, considerando, uma vez que ainda se faz necessária uma avaliação mais abalizada sobre a pertinência social e ambiental da permanência destas comunidades, em categorias de manejo de unidade de conservação de uso sustentável. (Fundação Florestal, 2008, p. 255)

No início, a discussão sobre o Mosaico da Bocaina (e os outros dois que foram criados segundo a mesma metodologia – o Mosaico Mantiqueira e o Mosaico Central Fluminense) incorporou apenas as UCs e os seus gestores. Com o apoio do Projeto de Apoio ao Reconhecimento dos Mosaicos da Serra do Mar, coordenado pela Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA) entre 2005 e 2007 (e com recursos do Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos no valor total de 100 mil dólares), foi possível estruturar oficinas e formalizar a(s) portaria(s) de reconhecimento.²

² Esse projeto faz parte de uma estratégia mais ampla da RBMA, o Programa Mosaicos da Mata Atlântica, que apoia a elaboração e implementação de projetos para o reconhecimento de vários outros mosaicos de UCs e áreas protegidas neste bioma, tais como o Mosaico de Florestas Urbanas de Recife, o Mosaico Jacupiranga (ver Lino, 2009), o Mosaico de Manguezais da Grande Vitória e o Mosaico dos Minicorredores do Corredor Central da Mata Atlântica (Dias, 2007).

Baseado em informações contidas na publicação da RBMA (Dias, 2007) e numa conversa com a própria coordenadora do Projeto, Heloísa Dias, em meados de outubro de 2011 na sede da RBMA, é importante assinalar que esse Projeto compreendia várias etapas metodológicas, e adotou a estratégia de priorizar e contribuir com as iniciativas de organismos gestores de UCs já em andamento, aproveitando alguma mobilização preexistente e a disposição para a proposição e articulação de mosaicos. Nas reuniões de planejamento foi detalhado o plano operacional e preparadas as oficinas regionais com os representantes dos órgãos gestores de UCs, articuladores regionais e parceiros estratégicos. O componente Mobilização perpassou todo o projeto, visando articular e mobilizar órgãos gestores, dirigentes de UCs (federais, estaduais, municipais e particulares), e representantes não governamentais em torno de Grupos de Trabalhos (GTs) provisórios de cada Mosaico.

Nas primeiras Oficinas Regionais foram passadas informações sobre o Projeto e as ações já desenvolvidas nas regiões para o reconhecimento do Mosaico. Nessa etapa também se discutiu o sentido e o papel dos mosaicos, procurou-se articular e definir as UCs e demais instituições participantes, bem como foram divulgados projetos em andamento e os respectivos produtos em desenvolvimento ou previstos para a região. Adiantou-se também a discussão sobre os arranjos institucionais possíveis, a definição e identificação de parceiros, o papel dos GTs, e a importância da definição de responsabilidades na construção de uma agenda integrada de trabalho. Os GTs constituídos ficaram encarregados de elaborar uma minuta da Portaria de constituição do Mosaico, pensar na composição do Conselho Gestor e nas diretrizes de um Plano Estratégico de Ação. Os documentos elaborados pelos GTs (minutas, justificativas, cartas de adesão e outros instrumentos técnicos e jurídicos) foram então encaminhados para análise e avaliação pelos setores competentes nas diversas instâncias gestoras das UCs, o que se deu em reuniões técnicas regionais e setoriais. Nessa etapa também se discutiu a criação de novas UCs. Nas segundas oficinas regionais foram consolidadas e validadas as minutas de portarias para o reconhecimento dos mosaicos, as respectivas justificativas previstas em lei, e a proposta sobre o formato de suas instâncias gestoras. Também foram elaborados o Plano Estratégico de Ação e uma Agenda de Trabalho. O encaminhamento de toda a documentação para o MMA foi logicamente a etapa seguinte, e contou com uma agilidade surpreendente na condução do processo internamente, isso apesar de (ou talvez por) se tratar de um ano eleitoral (2006).

O Mosaico Bocaina foi finalmente reconhecido por ato do Ministério do Meio Ambiente, em uma importante decisão tomada pela então ministra Marina Silva. Estávamos no fim do

primeiro mandato de governo do Partido dos Trabalhadores à frente da Presidência da República, que já, naquela ocasião, em dezembro de 2006, havia confirmado a continuidade no poder graças à vitória na disputa eleitoral. Como é sabido, a situação de Marina Silva, que já era frágil no primeiro governo Lula, foi se tornando insustentável ao longo do primeiro ano do segundo mandato (2007), devido, entre outros motivos, a atritos internos no governo entre os chamados “neo-desenvolvimentistas” (encabeçados por aquela que fora ministra das Minas e Energia, Dilma Rousseff, e que então ocupava o importante cargo de Chefe da Casa Civil) e os ambientalistas, defensores da plataforma do desenvolvimento sustentável.³ Marina foi por diversas vezes acusada de atrasar a liberação de licenças ambientais de usinas hidrelétricas e de dificultar o avanço de certas obras consideradas prioritárias dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a cargo de ministérios concorrentes, e finalmente deixou o cargo em maio de 2008.

Em fevereiro de 2007 foram realizadas as reuniões de posse dos Conselhos Consultivos dos três Mosaicos, definidas a composição da Diretoria (com eleição de presidente ou coordenação colegiada) e Secretaria Executiva, e dados os primeiros passos para a discussão e aprovação do Regimento Interno e validação do Plano Estratégico de Ação elaborado durante as etapas descritas acima. O Projeto se encarregou ainda de elaborar e lançar pôsteres de cada um dos Mosaicos, um Caderno da Série da RBMA (Dias, 2007) e um CD-ROM do Projeto contendo toda a documentação do processo de reconhecimento dos três mosaicos e apresentações em Power-point utilizadas em cada uma das etapas descritas acima. Realmente uma iniciativa de fôlego e compromisso entre todos os atores envolvidos.

O Plano de Ação do MB para o primeiro biênio (2007-2009) consistia dos seguintes eixos: a) Gestão de conflitos: ocupações humanas em UCs; b) Fiscalização; c) Ecoturismo e desenvolvimento regional sustentável; e d) Fortalecimento da gestão. O modelo original de gestão consistia numa Presidência, exercida por algum dos gestores de UCs existentes no território, assistido por uma ONG, que realizaria o trabalho da Secretaria Executiva do MB, e a constituição de Câmaras Técnicas/Temáticas (CTs) e Grupos de Trabalho (GTs) onde atuariam os demais conselheiros para o encaminhamento dos temas discutidos em cada eixo.

³ Várias foram as ações e decisões ambientalmente significativas de Marina Silva ao longo do primeiro mandato de Lula, mas suas duas principais contribuições para a área da conservação ambiental brasileira foram a criação em 2007 do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a partir de uma cisão do Ibama, e a aprovação, no ano anterior, do *Plano Nacional de Áreas Protegidas* (MMA, 2006a), definindo os princípios, diretrizes e premissas, bem como traçando os objetivos, metas e estratégias para todo o SNUC, compreendendo as áreas protegidas terrestres e marinhas.

No segundo semestre de 2008, no Quilombo do Campinho da Independência, em Paraty, ocorreu o I Encontro de Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas do Mosaico Bocaina. O Encontro foi a primeira grande realização do MB, graças ao empenho da Câmara Temática Populações e Unidades de Conservação. Participaram 142 pessoas, a maioria de membros das comunidades tradicionais existentes no território (guaranis, caiçaras, caipiras e quilombolas), algumas ONGs de atuação local, e de vários gestores públicos das áreas protegidas do Mosaico Bocaina, e nas palavras dos seus organizadores, “representou um marco na ampliação do diálogo entre gestores e comunidades tradicionais” (Cortines, 2008). O Encontro teve como objetivos: a) conhecer a real situação das comunidades tradicionais e das áreas protegidas onde elas estão inseridas; b) compreender os projetos e programas em curso, inclusive a experiência do modelo de gestão integrada e participativa por mosaico; e c) construir uma agenda de compromissos e diretrizes para a gestão em conjunto dos principais conflitos existentes. Todavia, acreditamos que o principal resultado político obtido com a realização do I Encontro foi a criação do Fórum de Povos e Comunidades Tradicionais do Mosaico Bocaina, que fortaleceu a posição das comunidades agora organizadas numa mesma instância de representação, e, que, ademais, era uma orientação específica da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais assinada em 2007.

Outra significativa vitória da coalizão favorável aos pleitos das comunidades (que incluía as ONGs ambientalistas, as lideranças comunitárias e alguns gestores) foi a realização durante os anos seguintes (2009-2010), graças a um recurso de um consórcio de ONGs, dentre elas a SOS Mata Atlântica, do estudo “Boas Práticas”, que visou revelar manejos ditos sustentáveis dos recursos naturais por parte das populações tradicionais. Além de buscar trazer a luz o etnoconhecimento local, esse estudo deveria servir como subsídio para a construção de acordos de manejo entre gestores e comunidades para uso dos recursos naturais. Foram então pesquisadas técnicas extrativistas, de agricultura e pesca. No entanto, como veremos adiante, esses acordos não se efetivaram.

Na sua trajetória, além de tentar dar encaminhamento para as questões fundiárias que motivaram a sua criação, é possível observar que uma parcela dos integrantes do Mosaico Bocaina vislumbrava a possibilidade de o MB não só avançar como um instrumento de planejamento e gestão territorial, tal como sugerido pela legislação, mas também propor alternativas de desenvolvimento local ao se converter e consolidar como um espaço de discussão de programas regionais próprios, como na área do ecoturismo e o turismo de base comunitária, ou no investimento em redes de economia solidária e negócios sustentáveis, mas

esses esforços também não vingaram. Há forte pressão para a adoção de outro(s) modelo(s) alternativos de desenvolvimento baseados na exploração dos atrativos naturais e do turismo já existente que excluem a participação das comunidades, isto é, o modelo gerencial via PPPs. E, ao que tudo indica, há gestores alinhados com essa perspectiva. Além disso, a especulação imobiliária é bastante forte, e, segundo nos contou um pescador de uma das áreas mais cobiçadas, os processos de licenciamento de novos condomínios nem sempre são transparentes.

Algum avanço tem sido feito na capacitação e participação dos conselheiros e gestores interessados nos processos de licenciamento e seus condicionantes (e, espera-se, na definição de prioridades para aplicação de recursos de compensação ambiental, tais como os advindos do Pré-Sal num futuro próximo). Embora no quesito gestão nem todas as UCs tenham realizado o dever de casa, com a criação de seus conselhos consultivos e aprovação dos respectivos Planos de Manejo, percebe-se que há encaminhamentos nesse sentido nas novas unidades estaduais cariocas criadas.⁴

Durante os primeiros anos, acreditou-se que, por contar com apoio e participação ativa das comunidades locais, seria possível inovar em termos de processos de regularização fundiária via acordo com os gestores das unidades de conservação de proteção integral. Porém, hoje é cada vez mais claro para as comunidades tradicionais que o Mosaico não é o espaço privilegiado para a resolução de conflitos fundiários que se arrastam há décadas. No caso do estado do Rio de Janeiro, é o INEA, o órgão estadual do meio ambiente, que está no comando dos estudos para a recategorização de algumas unidades, que, ao que tudo indica, é a melhor solução para os imbróglis jurídicos decorrentes das sobreposições de UCs e os territórios das comunidades.

Hoje, o Mosaico Bocaina tem se mantido, sobretudo, graças a programas concebidos em outras instâncias governamentais nacionais e internacionais (tal como o Projeto BIG – Bacia da Ilha Grande, um convênio entre o INEA/RJ e a FAO), contando com veículo próprio, mobiliário, uma sede provisória em Angra dos Reis, alguns recursos para viabilizar transporte e alimentação dos conselheiros e convidados às reuniões do Conselho Consultivo e um novo

⁴ No governo federal, apesar das críticas dos socioambientalistas ao MMA, seja pelas atitudes autoritárias, atropelando as demandas das comunidades tradicionais e nações indígenas em “obras prioritárias do PAC”, seja pela redução de áreas de UCs na Amazônia e o pequeno número de novas unidades criadas ao longo do primeiro governo Dilma, parece ter havido algum esforço para a conclusão dos Planos de Manejo de várias UCs federais. Nas palavras da ministra Izabella Teixeira: “Nos dois governos Fernando Henrique foram 22 Planos de Manejo feitos. Nos dois do Lula foram 58. Nós estamos com 111: sessenta prontos até dezembro, e o restante até julho de 2015. Todos estão contratados e sendo feitos” (O Eco, 2014).

secretário executivo contratado. Há também a previsão da contratação de estagiários para apoio administrativo e um moderador.

Não obstante, como esperado, vários desafios ainda se apresentam, tais como o envolvimento dos governos locais, a ampliação dos programas efetivos de gestão integrada (monitoramento da fauna e flora, combate a espécies exóticas, fiscalização etc.), bem como a participação de outros segmentos, como os setores empresariais ligados ao turismo na região. De todo modo, pelo que podemos depreender de alguns depoimentos dos conselheiros e coordenadores, um dos maiores ganhos com o Mosaico foi o conhecimento adquirido e acumulado ao longo dos anos e gerado pela interação entre os atores locais no espaço do Conselho Consultivo. Veremos adiante, entretanto, que os consensos são temporários porque frágeis são as negociações, devido, sobretudo, à resistência de alguns gestores em adotar um termo de compromisso formal firmado entre as partes que já é previsto na legislação.

4.4 Composição do Mosaico Bocaina e seu Conselho Consultivo

A área do Mosaico compreende UCs de proteção integral e de uso sustentável, quase sempre sobrepostas em certos fragmentos da paisagem às áreas protegidas compreendidas pelas terras indígenas e territórios quilombolas, e de outros territórios tradicionais, como os dos caiçaras, que ainda não foram reconhecidos pela legislação pertinente. Das 18 UCs que compõem o Mosaico, 11 são de uso indireto, ou proteção integral (1 Parna, 4 Parest, 2 Esec, 1 Rebio e 1 Resec) e 7 de uso direto, ou uso sustentável (6 APAs e 1 RDS). Na composição do Conselho Consultivo estão representadas as UCs (na figura dos gestores; um dos quais desempenharia no modelo original do MMA o papel o presidente do Conselho), as áreas protegidas e comunidades tradicionais (na figura das lideranças), a chamada “sociedade civil organizada” (“ONGs” socioambientalistas, na figura de seus representantes), o setor privado (empresas ou associações empresariais, ainda nebuloso e de baixa representação e participação), e as chamadas instituições estratégicas (organizações de direito público: Iphan, Funai, Inea, Fundação Florestal; prefeituras e universidades), perfazendo um total de 62 vagas, incluindo os suplentes. O quadro abaixo apresenta sucintamente essa distribuição.

Quadro 11. Atual Composição do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina (2014)

CONSELHO CONSULTIVO DO MOSAICO BOCAINA										
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (9 VAGAS) 18 unidades			ÁREAS PROTEGIDAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (9 VAGAS) 16 organizações			“SOCIEDADE CIVIL” (6 VAGAS) 11 organizações	SETOR PRIVADO (2 VAGAS) 3 organizações		INSTITUIÇÕES ESTRATEGICAS (5 VAGAS) 9 organizações	
FEDERAL ICMBio	ESTADUAL		MUNICIPAL (Paraty-RJ)	QUILOMBOLAS	ÍNDIGENAS	CAIÇARAS	“ONGs”	RJ	SP	Federal, Estadual e Municipal
	INEA-RJ	FUNDAÇÃO FLORESTAL - SP								
Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB)	Área de Proteção Ambiental de Tamoios (APA Tamoios)	Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Picinguaba (PESM Picinguaba)	Área de Proteção Ambiental da Baía de Paraty, Paraty Mirim e Saco do Mamanguá (APA Baía de Paraty)	Quilombo do Campinho da Independência - AMOCQ (Paraty)	Ass. Com. Indígena do Bracuí (Angra dos Reis)	Sociedade de Moradores do Sertão do Ubatumirim – (ASU)	Associação Akarui (São Luis de Paraitinga)	Conselho de Desenv. Sustentável da Baía de Ilha Grande (CONSIG)	Petrobras - Unidade Operacional da Bacia de Santos	Fundação Nacional do Índio (FUNAI)
	Área de Proteção Ambiental Mangaratiba (APA Mangaratiba)			Quilombo Santa Rita do Bracuí (Angra dos Reis)			Associação Caminhos de Cunha			Fundação Oswaldo Cruz (FIOCruz)
Estação Ecológica de Tamoios (ESEC Tamoios)	Parque Estadual do Cunhambebe (PEC)	Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Cunha (PESM Cunha)	Quilombo do Camburi (Ubatuba)	Quilombo da Fazenda (Picinguaba, Ubatuba)	Aldeia Arandú (Parati-Mirim)	Associação dos Barqueiros e Pescadores de Trindade (ABAT)	Associação Cunhambebe da Ilha Anchieta (ACIA) - Ubatuba	Associação de Turismo Subaquático da Costa Verde		Fundação Florestal (FF) – Dir Litoral Norte
	Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG)	Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Santa Virgínia (PESM Santa Virgínia)					Aldeia Araponga (Paraty)			Comitê de Defesa da Ilha Grande (CODIG)
Área de Proteção Ambiental do Cairuçu (APA Cairuçu)	Reserva Biológica da Praia do Sul- Rebio Praia do Sul	Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Santa Virgínia (PESM Santa Virgínia)	Associação Indígena Boa Vista do Promirim (Ubatuba)	Aldeia Iwty Guaçu (Ubatuba)		Associação de Moradores do Bairro Picinguaba (AMPB)	Instituto Ambiental Costa Verde (IACV) – Angra dos Reis			Prefeitura de Angra dos Reis
	Parque Marinho do Aventureiro – (Recategorizado como RDS Aventureiro em agosto de 2014)	Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APA LN)					Associação de Moradores da Praia do Pouso			Instituto Ditakotená – Angra dos Reis
	Reserva Ecológica da Juatinga- REJ	Parque Estadual da Ilha Anchieta	Associação de Moradores da Praia do Sono	Sociedade Angrense de Proteção Ecológica (SAPE)	UFRJ – PROEX – IGEO Raízes e Frutos					
		Estação Ecológica Bananal	Associação de Moradores da Ilha do Araújo	Cavalos do Mar – Projeto Hippocampus - RJ	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)					
		Área de Proteção Ambiental Silveiras		Associação Verde Cidadania						
						Movimento Verde (MOVE)				

Fonte: Lista de presença da penúltima reunião do ano de 2014 do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina (24 set 2014). Elaboração própria.

4.5 O que nos dizem as atas/memórias das reuniões do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina (2007-2014)

2007

Foram realizadas cinco reuniões ao longo do ano de 2007. Na maior parte do tempo o conselho esteve envolvido com a discussão sobre a elaboração do Regimento Interno, com o formato adotado para a diretoria (por meio de coordenações e não segundo o modelo presidencialista previsto), com a composição paritária do conselho e com as respectivas representações governamentais e da sociedade civil. Em 12 de fevereiro foi formalizado o Mosaico Bocaina (MB), com todos os ritos típicos dessas ocasiões e posse do Conselho Provisório. Esse encontro teve o caráter cerimonial, ritualístico, de celebração da constituição do mosaico graças à agilidade na assinatura da Portaria por parte da então ministra Marina da Silva, conseguida em pleno ano eleitoral, às vésperas do final do primeiro mandato do presidente Lula, e à articulação dos gestores das UCs que participaram das oficinas regionais preparatórias em providenciar toda a documentação exigida por lei. Nessa ocasião foi apresentado todo o projeto de constituição dos três mosaicos no Corredor da Serra do Mar, coordenado pela Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, os objetivos precípuos da gestão integrada como principal razão para a constituição de mosaicos de áreas protegidas, o princípio da composição do conselho consultivo do mosaico como um colegiado com representação paritária, com as respectivas representações de órgãos governamentais e não governamentais. Foram empossados apenas os conselheiros presentes, uma vez que nem todos puderam comparecer por se tratar de um período de transição nos governos estaduais e federal. No mesmo ato foi definida a composição da diretoria, da secretaria executiva, bem como das demais instituições a serem convidadas a participar futuramente com assento no conselho e como convidadas. Ficou decidido ainda que o conselho empossado cuidaria nas próximas reuniões de dar andamento à discussão e elaboração do Regimento Interno do MB, bem como das futuras alterações na Portaria do mma que instituiu o mosaico. A coordenadora do Projeto sugeriu que o conselho funcionasse por três meses e que nesse período fossem avaliados os erros e acertos com referência aos instrumentos aprovados antes do encaminhamento de quaisquer aditivos e alterações na Portaria, como forma de amadurecimento interno deste fórum colegiado.

Quadro 12a. Primeira composição do Mosaico Bocaina, segundo a Portaria do MMA: 12 UCs

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO			
FEDERAL Ibama	ESTADUAL		MUNICIPAL
	FEEMA-RJ	INSTITUTO FLORESTAL - SP	PARATY –RJ (Secret. Meio Amb, Pesca e Agr)
Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB)	Área de Proteção Ambiental de Tamoios (APA Tamoios)	Parque Est da Serra do Mar, Núcleo Picinguaba (PESM Picinguaba)	Área de Proteção Ambiental da Baía de Paraty, Paraty Mirim e Saco do Mamanguá (APA Baía de Paraty)
Estação Ecológica de Tamoios (ESEC Tamoios)		Parque Est da Serra do Mar, Núcleo Cunha (PESM Cunha)	
Área de Proteção Ambiental do Cairuçu (APA Cairuçu)	Parque Estadual Marinho do Aventureiro	Parque Est da Serra do Mar, Núcleo Santa Virgínia (PESM Santa Virgínia)	
		Parque Estadual da Ilha Anchieta	
		Estação Ecológica Bananal	

Quadro 12b. Primeira configuração do Conselho Consultivo

Governo (18 representantes)	Sociedade Civil (18 representantes)
12 UCs: chefes, administradores ou gestores	12: um para cada unidade de conservação, indicado pelo seu Conselho Consultivo ou pelo gestor da unidade, quando não houver conselho
1 Superintendência do IBAMA/RJ 1 Superintendência do IBAMA/SP	3 setor turístico/cultural (1 por região)
1 órgão estadual RJ (FEEMA/SEMADUR) 1 órgão estadual SP(IF/SMA)	1 comunidades tradicionais (pescadores artesanais, quilombolas e indígenas)
1 Comitê Bacia Hidrográfica SP	1 setor empresarial
1 Estatal	1 setor agrossilvopastoril

1. Em 20 de março ocorreu a primeira reunião do conselho do Mosaico da Bocaina. Para esta ocasião foi convocada a sociedade civil regional, que incluía, além dos ongueiros de plantão, que acompanhavam de longe toda a movimentação governamental, representantes das comunidades indígenas, caiçaras e quilombolas. Vêm à tona, então, pela primeira vez, a questão fundamental naquele território: os conflitos fundiários. Depois de uma apresentação

por parte do coordenador do mosaico, a secretária executiva explicou aos presentes a dinâmica do mosaico, seus objetivos e o funcionamento do Conselho Consultivo (CC). Na sua exposição, a secretária reconheceu que dentre os principais temas a serem trabalhados pelo MB diziam respeito às áreas sobrepostas das UCs, e promoção do monitoramento, fiscalização e gestão das respectivas UCs, incluindo os conflitos com as comunidades tradicionais/locais. Também foi explicado aos presentes que os objetivos iniciais do MB foram referentes ao estabelecimento de parcerias administrativas entre as UCs, e que somente a partir daquele momento a discussão seria aberta à participação da sociedade civil, para rever a composição dos integrantes.

Iniciam-se então as primeiras manifestações dos presentes. Um vereador de Ubatuba questionou sobre a composição do CC. Um representante da Associação dos Moradores do Campinho protestou contra a ausência das comunidades nas discussões do mosaico. Outro representante dos quilombolas do Campinho questionou sobre a assinatura da portaria de criação do MB sem a participação destas comunidades, questionando sobre o fluxo das informações. Segundo ele, várias comunidades não sabem para que é que existe cada UC, nem o que é APA ou mesmo o que é um mosaico. O secretário de Pesca e Meio Ambiente de Paraty esclareceu que a postura dos órgãos ambientais que compõem o MB tem sido positiva no sentido de estabelecer parcerias com as comunidades e não somente fiscalização. A secretária executiva, também gestora do Parque Estadual da Serra do Mar (e que tem trabalhado na questão dos conflitos resultantes da sobreposição da sua UC com o Parque Nacional da Serra da Bocaina), ressaltou que o conselho do mosaico pode ser um espaço para integrar ideias – e também ajudar a organizar setores da sociedade civil que não estão tão organizados quanto os quilombolas. A representante de uma ONG local questionou a realização de diversos planos de manejo que não têm tido resultados práticos nas comunidades. Segundo ela, há muita captação de recursos financeiros, mas nenhuma aplicação em ações práticas. O Plano de Manejo da APA de Cairuçu, por exemplo, desde sua publicação não resultou em ações práticas e já se encontrava defasado. Ela concluiu sua fala solicitando mais seriedade e que os órgãos governamentais mudassem a estratégia de interlocução com as comunidades, que tem sido de opressão e desestruturação dos núcleos familiares. Um representante de outra ONG questionou a concepção do mosaico. Segundo ele, não adianta falar em gestão participativa quando a prática é excludente. Além disso, afirmou que algumas associações foram incorporadas ao processo sem terem passado pela votação nos referidos conselhos de suas UCs. Ressaltou também a importância de uma participação maior

das prefeituras. Depois de muita discussão sobre a necessidade de se pensar numa representação ampliada para as comunidades tradicionais no CC, e qual o critério a empregar, foi decidido que seriam seis o número total de vagas, com dois representantes de cada segmento (quilombolas, caiçaras e indígenas) por estado (RJ e SP). Como vimos acima, segundo a Portaria do MMA apenas uma vaga tinha sido prevista. Outro importante avanço, que, aliás, não está previsto no desenho institucional original, diz respeito à representação indígena. No entendimento do coordenador do mosaico, cada reserva indígena equivale a uma Unidade de Conservação, sendo seu cacique equiparável ao gestor de uma UC. Ficou definido ainda nesta reunião que as representações referentes às associações da sociedade civil devem ser preferencialmente ocupadas por entidades que desenvolvem ações socioambientais ou de base comunitária, e foi incorporado ao Regimento Interno a representação ampliada para seis vagas referentes aos três segmentos das comunidades tradicionais. Foi decidido também que a representação no conselho do setor empresarial ficaria por conta da FIESP e FIRJAN, e a representação do setor agrossilvopastoril ficaria ampliado para pesqueiro e/ou agrossilvopastoril, mais adequado às realidades locais. Finalmente discutiu-se ainda o formato institucional distinto para a diretoria do conselho do mosaico, e avançou-se para um desenho baseado em coordenações por estado, e não segundo o modelo presidencialista previsto originalmente pela lei.

Quadro 13. Segunda configuração do Conselho Consultivo

Governo (18 representantes)	Sociedade Civil (? representantes)
12 UCs: chefes, administradores ou gestores	12: um para cada unidade de conservação, indicado pelo seu Conselho Consultivo ou pelo gestor da unidade, quando não houver conselho (vagas devem ser preferencialmente ocupadas por entidades que desenvolvem ações socioambientais ou de base comunitária)
1 Superintendência do IBAMA/RJ 1 Superintendência do IBAMA/SP	3 setor turístico/cultural (1 por região)
1 órgão estadual RJ (FEEMA/SEMADUR) 1 órgão estadual SP(IF/SMA)	6 comunidades tradicionais (2 pescadores artesanais, 2 quilombolas e 2 indígenas) – 2 representantes por estado
1 Comitê Bacia Hidrográfica SP	2 setor empresarial (FIESP E FIRJAN)
1 Estatal	1 setor pesqueiro e/ou agrossilvopastoril

2. Na segunda reunião, realizada em 04 de maio, foi apresentado o histórico do grupo de gestores de UCs que participou do Projeto de Apoio à Constituição dos Mosaicos do Corredor da Serra do Mar conduzido Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. O Plano de Ação teve início na Oficina de Formação do Mosaico Bocaina, realizado no Parque Nacional da Serra da

Bocaina, e é o resultado do cruzamento das ações realizadas com as potencialidades de cada UC. O Plano de Ação não foi pensado como totalmente fechado, mas sim como um norte para os trabalhos que se iniciam com o grupo então constituído. Após a discussão foram apresentadas mais duas linhas de ação, sendo estas: a) Educação Ambiental e b) Fortalecimento da Gestão e Comunicação. Foram então formados cinco grupos de trabalho com integrantes do conselho presentes com o intuito do melhor desenvolvimento das linhas de ação do plano e realizada posteriormente a apresentação. O resultado deste trabalho foi o documento denominado “Plano de Ação Revisto 4 de Maio”, que definiu pela formação de Câmaras Técnicas/Temáticas (CTs) para cada linha de ação. Foram então criadas cinco CTs: “Educação Ambiental”; alterado o título de “Populações em UCs” para “Gestão em Conflitos Relativos à Ocupação Humana nas UCs”; “Fiscalização”; “Ecoturismo e Desenvolvimento Regional” mudou para “Atividades Tradicionais e Ecoturismo e Desenvolvimento Regional; “Fortalecimento da Gestão incluindo Comunicação”.

3. Em 27 de junho ocorreu a terceira reunião do conselho. Recém-chegados do V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, os gestores das UCs presentes relataram uma clara orientação enviesada dos organizadores do evento, em prol da proteção integral e contrários às experiências de participação das comunidades residentes em UCs. Mas esses eventos também propiciam encontros e trocas com demais gestores e naquela ocasião foi feito o convite para outras duas UCs regionais participarem do Mosaico da Bocaina. A pauta dessa reunião versou principalmente sobre a apresentação dos cinco projetos demonstrativos em curso na região (PDA, um subprograma do Programa Piloto de Proteção de Florestas Tropicais no Brasil - PPG7), e sobre a possibilidade de atuação em rede por parte das ONGs locais que, em geral, gerenciam esses projetos. Trata-se em geral de experimentações sob o amplo guarda-chuva da sustentabilidade, que envolvem a aplicação de técnicas menos agressivas à natureza e socialmente mais justas, tais como sistemas agroflorestais, manejo sustentável de recursos naturais, e demais inovações que normalmente envolvem metodologias participativas e tecnologias alternativas. Esses projetos visam também promover mecanismos de geração de renda para as comunidades e povos tradicionais historicamente excluídos dos processos decisórios (indígenas, quilombolas, caiçaras, extrativistas, agricultores recém-assentados etc.), objetivando ainda o protagonismo da população jovem residente como forma de fortalecimento dessas comunidades e o desenvolvimento de novas lideranças. O conflito decorrente da gestão desses projetos, entretanto, surge quando há sobreposição de áreas em UCs. As unidades de proteção integral

não preveem em seu plano de manejo o uso sustentado de nenhuma espécie natural, ao contrário das unidades de uso sustentável. No caso do Mosaico da Bocaina, ocorre a sobreposição de áreas do Parna Serra da Bocaina (cujo conselho consultivo foi criado apenas recentemente, em outubro de 2010) e do Parque Estadual da Serra do Mar, cujo plano de manejo é mais flexível, tendo previsto a permissão de uso nas chamadas “zonas histórico-antropológicas”. Para se ter uma ideia de como a disputa é renhida, mesmo a coleta de sementes em áreas de proteção integral é motivo de muita discussão. Foi discutida ainda durante essa reunião uma proposta de “Fortalecimento da Gestão Participativa de UCs no Mosaico Bocaina” bem como o preenchimento das cadeiras ainda sem representação, embora já definidas para a composição do conselho do mosaico. Deu-se sequência também à formulação dos temas mais pungentes em discussão no território, que em geral envolvem o uso e acesso aos recursos naturais (e regularização fundiária) nas situações não previstas e/ou não solucionadas tal como prevê a legislação, como, por exemplo, no caso de áreas ainda não desapropriadas dentro de UCs de proteção integral (coleta de sementes e plano de manejo do palmito juçara), adequação ou revisão do plano de manejo do Parna Serra da Bocaina, e busca de negociação para demais conflitos envolvendo os projetos PDA e a gestão das áreas de proteção integral.

4. A reunião realizada em dois dias no mês de outubro (16 e 17) teve como tônica, mais uma vez, a elaboração o Regimento Interno (com foco no novo modelo de gestão colegiada no formato de coordenadorias e secretaria executiva, também prevendo a participação de ONGs na diretoria do conselho) e o preenchimento das vagas na composição do conselho do mosaico. Dentre as reuniões realizadas neste primeiro ano do mosaico foi aquela que contou com o menor número de participantes (15), o que preocupou sobremaneira todos os presentes. Optou-se por fixar as datas das próximas reuniões, garantir com os gestores das respectivas UCs a presença dos representantes da sociedade civil (comunidades tradicionais e ONGs), e definir que ocorra uma frequência maior de reuniões das Câmaras Temáticas e não do Conselho, visando à definição de diretrizes, elaboração de documentos e atividades afins, como meio de não esvaziar esse importante colegiado. O coordenador insistiu que ao Conselho compete o encaminhamento de consultas e sugestões sobre questões polêmicas ou impasses. Foi lembrado também que de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é obrigatório que cada UC garanta a participação dos representantes das comunidades tradicionais presentes em suas unidades. O objetivo principal do Conselho seria então viabilizar atividades já previstas pelas UCs, integrando-as a fim de executar um trabalho

unificado, otimizando recursos humanos e equipamentos. A proposta é estabelecer uma relação de confiança partindo de uma visão compartilhada para a gestão territorial.

Os membros do Conselho presentes fizeram então um breve relato sobre a situação de sua UC, identificando questões importantes e pertinentes ao mosaico. Mais uma vez surgiram os temas das comunidades residentes em áreas que se tornaram de proteção integral com a criação de parques e reservas biológicas, o que acaba gerando muitos conflitos fundiários, problemas decorrentes de sobreposição de áreas de diferentes UCs, municipais, estaduais e federais, conflitos entre planos de manejo de UCs e com o Plano Diretor da cidade de Angra dos Reis, notícias sobre a confecção dos regimentos internos de algumas UCs, bem como do funcionamento de algumas CTs criadas com finalidades específicas, tais como aquelas voltadas para o conhecimento da situação da pesca em áreas de proteção costeiras e marinhas. Houve também informes sobre a realização de cursos de capacitação continuada para gestores de UCs, capacitação de conselheiros, projetos em execução e editais para projetos a serem financiados com recursos oriundos de casos de compensação ambiental previstos na legislação. Naquele período tramitava o pedido de licenciamento da Usina Angra III e algumas audiências públicas estavam previstas para a avaliação do EIA-RIMA.

5. Essa reunião, realizada em 4 de dezembro, foi a primeira que contou com a participação do chefe do Parna da Serra da Bocaina, que se desculpou alegando trâmites referentes à fiscalização e à falta de recursos. Nesta ocasião foi finalmente votado e aprovado o Regimento Interno do Conselho, registrando a nova estrutura de coordenação do mosaico (que tomou a forma de um colegiado coordenador formado por 4 gestores de UCs – 2 coordenadores gerais, um de cada estado, 2 coordenadores secretários, um de cada estado – e 2 assessores da sociedade civil). Foi também formada uma CT com a tarefa de preparar a minuta para revisão da Portaria de criação do mosaico, a ser encaminhada para o MMA. Definiu-se ainda um calendário de 4 reuniões ordinárias do conselho para o ano de 2008 e as novas participações, como suplentes, para as vagas remanescentes no conselho. Na sessão informes foi divulgado e discutido o encaminhamento do processo de licenciamento de Angra III, conduzido unilateralmente pela Diretoria de Licenciamento do Ibama, sem consulta aos gestores das UCs. Segundo o chefe do Parna Serra da Bocaina, a Eletronuclear deve 4 milhões e meio de compensação ambiental para a Bocaina. Foi sugerido então um posicionamento do Ibama quanto ao seu parecer final e que o mosaico se manifestasse alegando desconhecimento do processo, a necessidade de transparência e o desejo de estar participando efetivamente, posto que as UCs do mosaico – com exceção de uma – não haviam recebido o EIA-RIMA.

Foi sugerida e criada uma CT de Licenciamento no âmbito do conselho do mosaico, e criado um grupo para elaborar um documento que expressasse a posição do mosaico quanto àquele licenciamento específico.

2008

1. A primeira reunião ordinária deste ano do Conselho Gestor foi realizada no dia 13 de março. Discutiu-se a minuta de alteração da Portaria do Mosaico e seus imbrólios jurídicos derivados da inovação institucional no formato da diretoria por meio de uma coordenadoria colegiada, discutida repetidas vezes ao longo de 2007. Decidiu-se pela figura de um coordenador-presidente para substituir a figura do presidente legalmente prevista em conselhos, com a respectiva alteração do Regimento Interno.

Com relação à Usina Angra III, a equipe do Mosaico deve se preparar para realizar uma visita à obra e acompanhar reuniões e audiências públicas, porém, segundo um dos participantes, os municípios afetados estão mais interessados nos benefícios e ganhos futuros e de que forma irão utilizar os recursos. Muito já foi gasto com a instalação dos equipamentos (750 milhões de dólares) e uma significativa quantia é gasta anualmente para a sua manutenção (cerca de 20 milhões). Foram fornecidos outros dados sobre o número de empregos e postos a serem gerados e sobre os possíveis e graves impactos ambientais decorrentes do funcionamento da usina nuclear, além do risco de acidentes e reflexos negativos no fluxo turístico na região. Foi indicado que era praticamente iminente a concessão da licença e que o Conselho deveria se posicionar. Alguém lembrou que há mais 4 usinas previstas para instalação.

Foram criados 2 Grupos de Trabalho (GTs): “Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável” e “Fortalecimento da Gestão”. O primeiro possui como principal objetivo levantar as opções de ecoturismo na região do Mosaico Bocaina; para isso necessita de dados a respeito das trilhas existentes – em operação ou mapeadas, tecnicamente viáveis para a disponibilização imediata ou futura como opção de ecoturismo do Mosaico Bocaina nas UCs que o compõem. O GT Fortalecimento de Gestão, por sua vez, discute encaminhar o projeto discutido em 2007 no intuito de captar recursos.

2. Em 2 de julho foi realizada a segunda reunião ordinária deste ano. Apesar da ausência de vários gestores das UCs de SP, por conta de dificuldades de agenda e férias, ela contou com 26 participantes, dentre os quais alguns convidados, tais como gerentes e diretores do IEF/RJ.

No item informes foi apresentado o novo chefe do Parna Serra da Bocaina e comentados dois projetos imobiliários para a região (um incerto e um resort). O resort já teve o projeto negado pelo conselho da APA Tamoios, que emitiu parecer negativo para o Ministério Público Federal de Angra, onde se encontra o processo do Ibama. Trata-se de área de preservação da vida selvagem, segundo o plano de manejo. A prefeitura de Paraty, aparentemente muito interessada no empreendimento, mudou a caracterização da ilha para continente no seu Plano Diretor, comprometendo, inclusive, uma APP de mangue. Foi identificado que estava ocorrendo um avanço da pressão do poder imobiliário, intimidação e comprometimento do poder público municipal, procedimentos de licenciamento inadequados, referendados pelo Ibama, além de irregularidade explícita do ponto de vista ambiental e social, uma vez que a área contém moradores tradicionais. Caberia ao conselho do MB um posicionamento claro sobre o assunto. Algumas ações de intimidação a integrantes do conselho e comunidades tradicionais também foram relatadas, inclusive com a participação da polícia civil.

Com relação ao licenciamento de Angra III, o Conselho se fez representar pelas ONGs locais em todas as audiências públicas realizadas, propondo questões que ficaram mesmo sem resposta. Tanto a Funai quanto o Parna Serra da Bocaina solicitaram maiores esclarecimentos e resolução de pendências ainda derivadas da implantação de Angra II.

Quanto aos conflitos decorrentes da implantação de UCs em áreas previamente habitadas, o estado do RJ já havia aprovado uma lei em 1995 assegurando às populações nativas o direito real de uso das áreas ocupadas em áreas de UCs. Tal lei foi contestada pelo SNUC (aprovado em 2000), e estudava-se naquele momento uma regulamentação da lei estadual de forma a se adequar à legislação federal mais abrangente. Estudava-se ainda a desafetação de uma área dentro do Parque Estadual Marinho do Aventureiro (de proteção integral) coincidente com a Comunidade do Aventureiro, com a respectiva recategorização para a criação de uma UC de uso sustentável.

Dando prosseguimento ao tópico sobreposição de áreas e conflitos fundiários, discutiu-se também a recategorização da Reserva Ecológica da Juatinga, uma área estadual de proteção integral sobreposta a uma área federal protegida. Nessa região há várias comunidades tradicionais, que incluem quilombolas, indígenas e caiçaras. Trata-se de uma das regiões onde os conflitos são mais fortes, uma vez que também é uma região muito visada pelos empreendimentos e especulação imobiliária devido ao patrimônio natural existente. A recategorização dessa área é uma demanda antiga das populações que ali habitam e, como foi

lembrado por um dos participantes, é um tema que tem potencial para aproximar populações e gestores de UCs dos objetivos conservacionistas compartilhados por ambos os grupos. Segundo ele, as comunidades vivem no fogo cruzado entre as pressões imobiliárias e os conflitos com os gestores das áreas protegidas. A gestora do Parque Estadual da Serra do Mar aproveita a ocasião para discutir com o novo chefe do Parna da Serra da Bocaina a situação de sobreposição das duas UCs e da necessidade de recategorização para unidades de uso sustentável, também lá, de áreas há muito habitadas por quilombolas, num processo que havia sido iniciado anos antes, por meio do Plano de Uso Tradicional, mas nunca reconhecido pelo Ibama.

Apresentaram-se, finalmente, dados sobre a criação do Parque Estadual Cunhambebe (2008), que abrange áreas dos municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis, Rio Claro e Itaguaí. Trata-se de um esforço conservacionista para assegurar a criação de um Corredor de Biodiversidade entre a Reserva Biológica do Tinguá e o Mosaico da Bocaina, conectando o Parna da Serra da Bocaina, com o referido Parque Estadual e a Reserva Indígena Bracuhy. Foi questionado pelos conselheiros presentes que o processo de criação do Parque não incorporou parceiros e mecanismos de gestão territorial já existentes na região, tal como o Mosaico da Bocaina. Percebe-se que há falhas de comunicação e dificuldades de interação entre órgãos governamentais de distinta jurisdição. De todo modo, a intenção de IEF/RJ, que conduziu o processo de criação do parque estadual, parece ter sido no sentido de sinalizar com a possibilidade de futuros intercâmbios.

Foram formados então dois GTs: um para tratar da organização do Encontro Populações Tradicionais e UCs e outro para fortalecimento da gestão. Ao que tudo indica, e como era esperado devido a pungência do assunto, o GT Populações Tradicionais e UCs dominou boa parte do tempo. Foi discutida a programação, os GTs a serem criados para conduzir as discussões nessa ocasião – com ênfase para a questão fundiária como um tema que permeia todos os grupos – e definidas a realização de reuniões preparatórias nas comunidades e discutidos custos e demais questões logísticas.

3. A terceira e última reunião ordinária de 2008 do conselho gestor do Mosaico da Bocaina foi realizada entre os dias 10 e 11 de setembro, e contou no primeiro dia, entre 17 e 21 hs, com a participação exclusiva de gestores de UCs e representantes de órgãos governamentais: 11 participantes e 2 convidados. Tratou-se ao longo dos dois dias das estratégias e propostas de fortalecimento da imagem do mosaico, dos condicionantes a serem impostos a Angra III

(como medidas mitigadoras e compensatórias), e do desenvolvimento das atividades das CTs de Ecoturismo, Populações e UCs e Fortalecimento Institucional.

Como propostas para o “fortalecimento do mosaico” foram pensadas algumas estratégias de sua divulgação para a sociedade. Através dos recursos provenientes da compensação ambiental de Angra III (com o cumprimento das condicionantes impostas à Eletronuclear no processo de licenciamento), com a publicidade sobre o I Encontro Populações e UCs, com um maior envolvimento dos municípios nos mosaico e com a divulgação do mosaico nos folders das UCs que o compõem. A Conservação Internacional também sinalizou com a possibilidade de aportar recursos para subsidiar os mosaicos em funcionamento: recursos para capacitação dos conselheiros e para viabilizar as reuniões. O primeiro projeto de fortalecimento institucional que havia sido elaborado em 2007 ficou sem definição, uma vez que nenhuma ONG aceitou atuar como proponente. Discutiu-se também mais uma vez a minuta para alteração da Portaria do MMA, agora com o objetivo de incluir novas UCs bem como as terras indígenas e quilombolas, de acordo com o Plano Nacional de Áreas Protegidas.

Foram identificadas incongruências na ata de reunião realizada na ESEC Tamoios encaminhada pela Eletronuclear para aprovação pelo Mosaico. Segundo os presentes, a ata não refletiu os questionamentos e a participação dos conselheiros do mosaico. Aparentemente houve uma manobra e foram convocados vários atores, cuja participação não estava prevista, mas que têm se posicionado favoráveis à concessão da licença (prefeituras e Ibama regional, por exemplo). A Funai também se posicionou questionando procedimentos específicos para lidar com as condicionantes relativas às áreas indígenas. Sugeriu-se a elaboração de documento a ser enviado à empresa contestando pontos polêmicos da ata e a elaboração de um documento a ser encaminhado ao Ibama sugerindo novas condicionantes e modificando o texto de algumas.

Foi discutida a necessidade de fortalecer a CT de Ecoturismo e Turismo de Base Comunitária como estratégia de visibilidade para o mosaico. Segundo o novo chefe do Parna da Serra da Bocaina, há uma demanda no ICMBio para ampliar o uso público das UCs, e projetos desse tipo teriam grande chance de obterem recursos para implementação. Outro fato curioso, que revela o modo descontínuo e pouco previsível de eventos que caminham paralelamente, foi a aquisição do “selo verde” pela cachaça de Paraty. Havia uma discussão sobre um processo de licenciamento ambiental para o plantio de cana em Paraty – conduzido por iniciativa do SEBRAE/RJ e da FEEMA/RJ (o órgão responsável pelo licenciamento estadual) junto ao

Ibama e ao ICMBio –, mas esse cultivar vai na contramão de todas as experiências agroflorestais e de manejo do palmito juçara na região. A cana de açúcar requer grandes áreas, indisponíveis na região. Apesar de haver alguma tradição de plantio da cana nas comunidades tradicionais, sempre houve muita desigualdade e exploração na relação entre os agricultores e os donos de alambique.

Foi prevista uma nova reunião extraordinária do conselho para os dias 25 e 26 de novembro, mas dessa reunião não tivemos acesso à ata. Na verdade, através do relatório final do projeto Fortalecimento do Mosaico Bocaina (Bussolotti et al., 2010), soubemos que se tratou nessa reunião da apresentação da proposta de um consórcio de ONGs que financiariam o projeto. Nessa reunião foi realizada uma oficina com os conselheiros, coordenada por algumas das instituições proponentes do projeto “Fortalecimento dos Mosaicos de Unidades de Conservação da Serra do Mar” (Valor Natural, Associação Mico Leão Dourado, Conservation International e IA-RBMA), onde foram definidas as prioridades para o investimento do recurso disponível (US\$ 45 mil) para o Mosaico Bocaina, dentro do objetivo geral do projeto de apoiar ações estratégicas previstas no Plano de Ação do Mosaico Bocaina e contribuir com a sua operacionalização. As ações escolhidas pelos conselheiros e que compuseram o projeto foram: a) Apoio a operacionalização da secretaria do mosaico; b) Elaboração de um Plano de Comunicação para o Mosaico Bocaina; c) Levantamento de práticas sustentáveis no território do Mosaico Bocaina – prioridade esta definida no I Encontro de Populações Tradicionais e Gestores, em outubro de 2008. Faltou definir qual ONG (ou ONGs) ficariam encarregadas de gerir esses recursos e promover as atividades programadas.

2009

1. Pelo que informa o relatório do Encontro de Populações Tradicionais e Gestores (Cortines, 2008), o evento, realizado entre os dias 24 e 26 de outubro de 2008, foi um sucesso, contando com a participação de 120 pessoas, entre gestores, quilombolas, caipiras, caiçaras e indígenas guarani. Cabe destacar que a primeira reunião do Conselho Gestor do ano de 2009 do Mosaico Guarani ocorreu em 12 de março. A relação dos presentes por si só indica que a partir desse novo ano uma maior participação das comunidades residentes e ONGs influenciaria a tônica das discussões. Pela primeira vez havia mais representantes não governamentais do que governamentais numa reunião do conselho.

Nessa ocasião foi feita uma retrospectiva das ações desenvolvidas pelo Mosaico no ano de 2008, a criação do Conselho e das Câmaras Temáticas, as discussões e a participação nas audiências públicas relativas ao licenciamento de Angra III, os documentos encaminhados, e o descaso por parte do Ibama e da Eletronuclear com relação às demandas apresentadas, sendo a licença concedida apesar de as condicionantes não terem sido cumpridas, e nem sequer ter havido consideração das novas demandas encaminhadas pela Funai e UCs localizadas na zona de abrangência do megaprojeto. Iniciou-se também, ao fim de 2008, os estudos para o processo de recategorização da Reserva Biológica da Juatinga, uma UC de proteção integral que abrigava em seu interior várias comunidades. Na seção informes foi anunciado que o Programa Luz para Todos iria beneficiar essas comunidades a partir de março.

A ESEC Tamoios apresentou um projeto, que contava com a participação da Polícia Rodoviária Federal, contra o tráfico de animais silvestres. Trata-se de um trabalho de fiscalização, mas também de conscientização e educação ambiental da população residente na região por meio da sensibilização nas escolas e comunidades. Estavam previstas também para o segundo semestre oficinas de observação de aves nesta UC.

Deu-se início à desapropriação de terras ocupadas por turistas proprietários em áreas do Parna Serra da Bocaina, com o concomitante processo de titulação e regularização fundiária das terras pertencentes ao Quilombo Camburi, com a participação do INCRA e do Instituto de Terras de São Paulo (ITESP).

O representante da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do RJ apresentou a proposta de um projeto de coordenação de projetos socioambientais por parte da Superintendência de Educação Ambiental, com a realização de uma oficina voltada para a formação e capacitação de líderes das comunidades e gestores de UCs para lidar com os desafios da nova gestão ambiental, isto é, que busca associar a proteção ambiental e a proteção à vida humana.

Prosseguiram as discussões sobre a necessidade de alterações na Portaria do MMA que institui o Mosaico Bocaina. Não se trata apenas de uma questão burocrática, mas da possibilidade de alterar os procedimentos e regras definidas unilateralmente pelo órgão federal quanto ao desenho organizacional do conselho e da necessária flexibilidade e facilidade para incluir futuramente novas UCs e áreas protegidas (tais como terras indígenas e demais territórios dos povos tradicionais que venham a ser criados e/ou reconhecidos legalmente) na abrangência do MB.

Houve também na ocasião a apresentação da Caminhos de Cunha, uma ONG com atuação nas áreas de educação e cultura, que futuramente viria a se tornar encarregada, por meio de Termo de Referência assinado junto à CI-Brasil, do Projeto de Fortalecimento do Mosaico Bocaina, conforme veremos adiante.

2. Em 17 de junho realizou-se a segunda reunião deste ano do conselho gestor. Uma lista extensa de atividades e informes incluiu, entre outros, a discussão sobre um projeto de ecoturismo, aprovado em agosto de 2008 pelo Instituto BioAtlântica (IBIO) com recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (do Ministério da Justiça) – Mares da Ilha Grande (voltado tanto para fortalecer a pesca artesanal quanto a definir os usos, impactos e zoneamento na baía da Ilha Grande, através da participação das populações tradicionais nos processos de gestão). O IBAM, por sua vez, apresentou um projeto de educação ambiental elaborado como condicionante de Angra III. Um representante da ONG Sapê questionou a implementação desse tipo de projetos por indicação do Ibama, isto é, sem a consulta ao MB, que não participa das comissões que discutem as condicionantes. Ele acrescentou ainda que uma licença municipal no valor de R\$150 milhões já havia sido liberada. O representante das quilombolas e do Fórum de Comunidades Tradicionais ali presente questionou se haveria de ajuda de custos para que as comunidades participassem das reuniões e oficinas. Lembrou ainda que as comunidades indígenas estavam sendo excluídas de todo o processo.

O ponto seguinte da pauta foram os estudos para a recategorização do Parque Marinho do Aventureiro, criado por decreto estadual do RJ em 1990. Estavam sendo propostas a criação de Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) nas áreas habitadas por comunidades tradicionais (em geral nas praias localizadas na face atlântica da ilha) ou a indenização por parte do Estado para as famílias que não concordam com as RDS. Trata-se das primeiras tentativas de regularização fundiária em áreas criadas arbitrariamente pelo poder público e sem consulta às populações residentes. Discutiu-se também um manifesto de apoio ao chefe da Reserva Ecológica da Juatinga, que havia sido recentemente exonerado do cargo.

Com relação à redefinição dos limites do Parque Estadual da Serra do Mar (SP), discutiram-se os prazos para a manifestação dos moradores e 90 dias para a nova demarcação. A grande questão diz respeito à definição de cotas para as comunidades (oferecidas pela Fundação Florestal/SP cotas de 100 e 200 ao contrário dos 500 requeridos pelos moradores), que ameaçam a invasão do parque caso não sejam atendidas. Foi sugerido que a discussão seja conduzida pela CT de Populações Tradicionais para que as comunidades conduzam a

discussão de como regularizar seus territórios. O representante do Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA/RJ) demonstrou interesse em acompanhar o processo, uma vez que se trata de assunto muito novo e que também estão em andamento no estado carioca. Foram dados ainda vários informes sobre encontros estaduais ocorridos para discutir UCs e mosaicos (com foco nas dificuldades de implementação e gestão participativa), bem como num encontro nacional a ser realizado em Brasília sobre gestão territorial.

Na eterna discussão sobre a Portaria do Mosaico, informou-se que o presidente do conselho da RBMA aconselhou a equipe do mosaico a atualizar a Portaria alterando somente o necessário. Foi então definido que o necessário seria trocar o título de Mosaico de UCs para de Áreas Protegidas, incluir indígenas e quilombolas, RPPNs, caçaras e caipiras; além disso, excluir representante do setor empresarial.

Finalmente foram apresentadas informações sobre o Projeto de Gestão Integrada dos Ecossistemas da Baía de Ilha Grande, a ser financiado com recursos do GEF (Fundo para o Meio Ambiente Global) e FAO. O projeto tem execução de cinco anos, e suas metas são: formar um modelo de gestão integrada, um plano de ação para conservação da biodiversidade, integrando sob a forma de mosaico; identificar ameaças críticas e ampliar a consciência crítica e a capacidade institucional dos órgãos públicos. Os impactos esperados com o projeto são mudanças qualitativas na gestão, monitoramento e controle em biodiversidade, estoques pesqueiros, entre outros.

3. Na reunião ocorrida em 21 de outubro, foram relatadas as experiências de capacitação de conselheiros no Simpósio de Mosaicos (cujos cursos focaram quatro temas: biologia da conservação, elaboração de projetos, gestão de conflitos e comunicação e legislação ambiental), a realização do III Seminário de Mosaico de Áreas Protegidas, e o texto base, que dele foi fruto, com subsídios e diretrizes para a criação de uma Política Nacional sobre Mosaicos de Áreas Protegidas. Discutiui-se ainda as alterações no zoneamento da APA Tamoios (uma tentativa de flexibilização que posteriormente foi considerada inconstitucional), o processo em andamento sobre alterações nos limites do Parque Estadual da Serra do Mar, uma síntese das reuniões da CT Populações Tradicionais e o Projeto de Educomunicação (no qual está prevista a capacitação de quatro conselheiros em técnicas de audiovisual e rádio, ambos com foco ambiental), e, mais uma vez, a proposta de alteração da Portaria do MMA.

No dia seguinte, o representante do Ibama/SP fez um pronunciamento esclarecendo aos presentes a atuação do órgão federal no estado de São Paulo, a atenção aos programas federais e ao cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente. Ele se comprometeu ainda a apresentar na próxima reunião o Plano de Ação do Escritório Regional do Ibama em Caraguatatuba, com foco nos licenciamentos federais, fiscalização, fauna (criadouros, combate ao tráfico), recursos pesqueiros e emergências ambientais. O Plano de Ação do Mosaico Bocaina foi retomado para que os presentes aprofundassem os conhecimentos sobre as estratégias estabelecidas e ações já encaminhadas, tais como o projeto de comunicação e a criação da logomarca. Foi apontada a necessidade de reunir informações sobre grandes empreendimentos e seus principais impactos no território do Mosaico Bocaina, bem como a situação dos processos de licenciamentos no RJ e SP. Foi considerado também importante verificar o funcionamento das câmaras de compensação, federal e estadual, e verificar no ICMBio os processos de anuência. Os conselheiros aprovaram então uma moção elaborada durante o Simpósio (a ser encaminhado à Fundação Florestal), objetivando a revisão do processo de recategorização do Parque Estadual da Serra do Mar e apontando para a necessidade da realização de maiores estudos, bem como a participação do chefe do Parna Serra da Bocaina. Foi ainda discutido o Plano de Ação da CT de Ecoturismo, levantando iniciativas em curso no território do mosaico, atores envolvidos, papel da instituição e ações prioritárias.

4. Em 03 de dezembro realizou-se a última reunião deste ano do conselho gestor do Mosaico Bocaina. Mais uma vez foi significativa a presença de representantes das ONGs e comunidades tradicionais, além dos gestores de UCs do RJ e SP. As duas coordenadoras mais atuantes até então no conselho do Mosaico relatam que a partir do próximo ano já não estariam mais à frente da coordenação uma vez que já atuariam como chefes de UCs.

Foram discutidos então os procedimentos a serem adotados para o levantamento das práticas sustentáveis no território, um dos componentes do Projeto de Fortalecimento do Mosaico Bocaina. Todo baseado em metodologias participativas, havia uma grande expectativa que esse trabalho resultasse num instrumento importante para se traçar um diagnóstico da situação das atividades desenvolvidas pelas comunidades tradicionais no que tange a três setores (pesca, extrativismo e agricultura), bem como para a difusão das práticas consideradas sustentáveis e definição de áreas prioritárias para definição de parâmetros visando à formulação de acordos de manejo em três locais pilotos. Foi também apresentado pela coordenadora desse componente o cronograma das atividades de pesquisa a serem

desenvolvidas ao longo do ano de 2010, com a previsão de um encontro no meio do ano pra a divulgação e socialização das informações coletadas e do saber construído em conjunto com as comunidades. Ficou decidido que os estudos de manejo sejam feitos em áreas conflitantes.

Com relação à situação da regularização fundiária em áreas do Parque Estadual da Serra do Mar, estudava-se a criação de RDS, como vinha sendo feito nas demais UCs estaduais cariocas, para a garantia das áreas de roças dos moradores. Na mesma área também há uma aldeia indígena guarani ainda não reconhecida pelos órgãos públicos. Um dos conselheiros informa que turistas estão construindo em áreas do parque, dando mau exemplo para as comunidades, que, inclusive, estão dispostas a derrubar a construção.

Segundo o representante de Fórum de Comunidades Tradicionais, o curso de Educomunicação, com foco na produção audiovisual e rádio para as comunidades presentes no Mosaico Bocaina intitulado “Nas Ondas da Mata Atlântica”, que ocorreu no Quilombo do Campinho, em Paraty, no mês de novembro, foi um sucesso. Ele comenta que as comunidades participantes ao fim do curso se mostraram bastante entusiasmadas com o resultado, e dispostas a continuar uma capacitação, pois os dois equipamentos utilizados em cada uma das duas capacitações permaneceram disponíveis para uso das comunidades.

Finalmente, foi discutida a criação da CT de Fiscalização no Mosaico Bocaina. Apresentou-se um Plano de Fiscalização previamente elaborado por dois conselheiros, e ficou de se identificar os potenciais parceiros. Foi considerado muito importante combater o tráfico de palmito na região, um problema muito sério, bem como fazer uma campanha com a elaboração de materiais de divulgação. Há ainda os preocupantes e frequentes relatos de caça em áreas de proteção integral. Foi sugerida uma reunião entre os gestores de UCs do Mosaico para discutir esses encaminhamentos.

2010

1. Em 05 de fevereiro foi realizada uma reunião extraordinária do Conselho Gestor para avaliar o andamento do Projeto de Fortalecimento e Plano de Proteção do Mosaico Bocaina, com a apresentação dos três responsáveis por cada um de seus três componentes. Essa reunião contou com a participação de mais gestores do que representantes da sociedade civil, embora o Fórum das Comunidades Tradicionais estivesse bem representado, assim como o Quilombo do Cambury. Foram apresentados os relatórios trimestrais e sanadas dúvidas quanto à

construção do site do Mosaico Bocaina (que fazia parte da estratégia de comunicação), bem como relatada a situação da pesquisa sobre práticas sustentáveis.

A coordenação presente do Mosaico anuncia então o seu afastamento e sugere a necessidade de escolha de uma nova equipe de coordenação. Uma nova reunião, apenas com gestores de UCs é então marcada para março para a definição da nova coordenação, tal como indica a legislação pertinente. Foi também discutida a importância de definição de um grupo encarregado de organizar o novo encontro de comunidades tradicionais e gestores de UCs com data prevista para maio, e foram traçados os primeiros passos para a confecção de um plano de proteção para o Mosaico Bocaina.

2. Em 16 de abril foi realizada a segunda reunião do Conselho Gestor do Mosaico da Bocaina. Nesta ocasião foi definido o novo colegiado gestor. Os funcionários do ICMBio, então em greve, apresentaram uma moção de apoio, que foi aprovada por unanimidade pelos presentes. Segundo eles, a política praticada no governo federal era claramente no sentido de enfraquecimento da gestão ambiental, já debilitada com a fragmentação do Ibama, à qual muito servidores foram contrários. Além disso, foi divulgado que funcionários do recém-criado Ministério da Pesca vinham frequentando as reuniões do Conselho da ESEC Tamoios, aparentemente apenas interessados em incrementar a pesca na Baía da Ilha Grande por meio de um Acordo de Pesca, e dispostos a atropelar os processos participativos e a importância da educação ambiental para promover o respeito aos períodos de defeso das espécies. Segundo foi comentado, o problema da pesca na região estava associado à atuação do escritório regional Ibama e a forte presença de UCs. Foi então proposta uma moção de apoio ao Ibama regional.

Mais uma proposta de capacitação de conselheiros, agora via PDA (projetos demonstrativos), com foco específico para a região do Mosaico estava sendo proposta pelo GAPIS da UFRJ (o Grupo de Áreas Protegidas e Inclusão Social). A proposta era trabalhar participativamente o Planejamento Territorial do MB, atualizando o Plano de Ação e com capacitações específicas. O coordenador regional do ICMBio relatou a disposição atual do órgão de fortalecimento dos mosaicos de áreas protegidas, que têm se mostrado como um importante instrumento de gestão territorial e integrada de UCs. Inclusive uma das ex-coordenadoras do Mosaico Bocaina estava cuidando dessa articulação dos mosaicos existentes no Corredor da Mata Atlântica com instâncias superiores do órgão federal.

Deu-se prosseguimento à reunião com a apresentação de uma proposta de implementação do Plano de Proteção do Mosaico. Para isso seria necessário ter mais informações sobre a estrutura das UCs, identificar as principais pressões que sofrem, enfim, fazer um diagnóstico para embasar e orientar as ações de fiscalização. É muito importante que tal Plano seja concebido na instância do Mosaico porque as UCs estaduais enfrentam limitações e impeditivos de realização de operações de fiscalização e atuação fora de suas respectivas jurisdições. Foi esclarecido que as ações de fiscalização devam estar integradas com o Projeto de Fortalecimento do Mosaico, especialmente no que tange ao levantamento das práticas sustentáveis (ou componente C).

Mais uma vez foram passados informes sobre a situação do Projeto Fortalecimento do Mosaico Bocaina. Foi montado um GT Comunicação para cuidar dos assuntos relativos à alimentação do site e outras ferramentas de comunicação. Quanto ao levantamento das boas práticas para a formulação de parâmetros relativos ao manejo dos recursos naturais, foi discutida a possibilidade de se manter o foco nas categorias de atividades (pesca, extrativismo e agricultura) ou fazer um recorte geográfico. Discutiui-se a autonomia das comunidades com relação às suas práticas e ações ou decisões consensuadas e tomadas em forma de colegiado, nas associações e conselhos com a participação dos gestores e demais atores locais. A velha disputa de poder entre gestores de UCs de proteção integral e comunidades novamente se apresenta, bem como é sugerido que a legislação deve ser interpretada e flexibilizada de forma não apenas conveniente aos gestores.

Passou-se então à definição da nova Coordenação Colegiada do Mosaico Bocaina. Apesar de não estar presente (como, aliás, já acontecera várias vezes antes) foi indicado o chefe do Parna da Serra da Bocaina como participante da Coordenação, o que foi questionado por outros gestores presentes. A Coordenação conta também com dois representantes da sociedade civil: um representante das ONGs e outro representante das comunidades tradicionais, que também correspondiam, segundo o Regimento Interno, a um representante do RJ e outro de SP.

3. A terceira reunião do Conselho Gestor no ano de 2010 ocorreu em 19 de agosto e contou com a presença de 49 pessoas, entre conselheiros e convidados, incluindo servidores públicos dos municípios da área de abrangência do mosaico, representantes de comunidades tradicionais, ongueiros, pesquisadores, consultores e representantes da diretoria do Mosaico Central Fluminense. Isso é um indicador de como o Mosaico Bocaina cresceu ao longo dos dois primeiros anos de sua existência, representando o ano de 2010, na nossa opinião, o

momento de sua consolidação como instância fundamental de articulação do Estado com a sociedade local no sentido da gestão integrada das áreas protegidas naquela região.

Na seção dos informes foi divulgado que já estavam em andamento naquele momento os estudos técnicos para a recategorização da Reserva Biológica da Juatinga (uma UC carioca) de forma a regularizar a situação fundiária e garantir para as comunidades caiçaras que habitam no seu interior o acesso aos recursos naturais de que sempre necessitaram para a sua sobrevivência. Do mesmo modo, se avançava na recategorização do Parque Marinho do Aventureiro, localizado na Ilha Grande. Por outro lado, um decreto que visava alterar o zoneamento da APA Tamoios (que cobre as 93 ilhas e recifes da baía da Ilha Grande, além de 81 quilômetros na faixa litorânea continental do município de Angra dos Reis) cancelando zonas de conservação de sua vida silvestre vinha sendo questionado e estava a ponto de ser declarado inconstitucional.

Sobre essas duas estratégias, vale comentar que a primeira – a desafetação e recategorização de UCs – vai ao encontro de uma reivindicação antiga das comunidades tradicionais, acadêmicos e socioambientalistas. Trata-se de um ato de justiça e reconhecimento da propriedade dessas comunidades (por vezes umas poucas famílias que habitam uma determinada praia de difícil acesso) ao transformar essas pequenas porções da antiga UC de proteção integral numa Reserva de Desenvolvimento Sustentado (RDS), de uso sustentável. No entanto, isso resolve apenas parcialmente a situação dessas famílias, que de “ilegais” passam a ser reconhecidas como proprietárias de direito. Porém, o conceito de propriedade não corresponde à posse da terra, mas apenas ao usufruto dos recursos naturais, e não lhes garante vender as suas “propriedades”, o que tem gerado muito debate.

Quanto à segunda estratégia, trata-se da ação oportunista do Executivo (com a articulação e provável conivência do prefeito de Angra e do governador), que, ao tentar atropelar o processo de construção participativa do Plano de Manejo da referida APA estadual objetivava o favorecimento de algum empreendimento imobiliário numa área de grande beleza paisagística. Segundo pudemos constatar por meio de pesquisa na internet, o zoneamento previamente realizado estava em conflito com o Plano Diretor do município de Angra dos Reis e com o Plano de Manejo do Parque Estadual da Ilha Grande, e o governador assinou um decreto em 2009 que permite a edificação em até 10% dos terrenos localizados em Zonas de Conservação da Vida Silvestre. Segundo dados do site: “A APA Tamoios é formada por costões rochosos, remanescentes florestais de Mata Atlântica, restingas e manguezais que, em

conjunto com o mar, compõem cenário de notável beleza, apresentando peculiaridades não encontradas em outras regiões do Estado [RJ]. Nesta área dominada pelo mar, as comunidades vivem da pesca e do turismo dentro dos limites da APA. Na parte insular da APA, a mata ainda encontra-se bastante preservada apesar da ocupação muito antiga pelos caiçaras, e mais recentemente por veranistas e novos moradores.” A comoção pública derivada das tragédias e morte de 52 pessoas nos deslizamentos de terra ocorridos em Angra dos Reis e na Ilha Grande na virada de 2009 para 2010 aceleraram a revisão da política de ocupação do solo nas duas localidades para coibir as formas ilegais de ocupação habitacional em áreas de risco, praticadas tanto por pessoas desprovidas de outros meios quanto por ricos que constroem verdadeiras mansões em áreas protegidas.⁵

Foram divulgados também na seção informes projetos aprovados (pelo PDA: Mercado Mata Atlântica Mercado Mata Atlântica, Roteiros da Biosfera, Mosaicos e Turismo Sustentável, de iniciativa da RBMA), a visita do governo do Vietnã a projetos desenvolvidos no Quilombo do Campinho, localizado dentro do Parque Estadual Serra do Mar, a inclusão de novas RPPNs no âmbito do Mosaico, e recursos disponíveis da Conservação Internacional para a revisão de Plano de Ação do Mosaico. O conselho decidiu pela realização de um planejamento estratégico.

Quanto à composição da nova Coordenação Colegiada do Conselho, foi informado que o chefe do Parna Serra da Bocaina havia declinado da sua intenção inicial em participar. Mas uma vez acreditamos que isso se deva a diferenças internas entre UCs estaduais, municipais e federais. A estratégia do Mosaico tende a fortalecer a representação local e a agregar os atores diretamente influenciados pela ação do poder público no território bem como envolvidos no processo de governança. Obtivemos informações de que há uma disputa de tipo federativo entre as UCs do Mosaico, na qual as UCs federais parecem acreditar serem mais importantes do que as demais. Mas restaria comprovar essa intuição.

Os representantes do poder público na nova coordenação colegiada que acabara de ser eleita fizeram a leitura de uma “carta de premissas e diretrizes”, por eles elaborada, que provocou uma discussão acalorada, uma vez que se desconfiou que os gestores queriam tomar as rédeas

⁵ Esse momento ilustra de forma exemplar o processo de formação e redefinição de agenda tal como concebido por Kingdon (apud Viana, 1996: 7-8). Eventos dramáticos forçam a revisão da agenda governamental prévia e a inclusão de um assunto sistêmico (mas até então não governamental) – a exigência de atenção às questões ambientais e conservacionistas, o mapeamento das áreas de risco, o controle da ocupação desordenada – com o concomitante cancelamento de um decreto que atendia as pressões imobiliárias para liberar novas construções numa zona da APA definida inicialmente como *no-take*, ou zona intangível.

do Conselho. Foi sugerido então que o Conselho como um todo definisse premissas e diretrizes coletivas e o representante das populações tradicionais propôs que fosse elaborada uma carta para as comunidades.

Embora o tema não tenha avançado, o incidente de certa forma revela a constante tensão que permeia a relação entre participantes de órgãos colegiados, com tentativas de manobras por todas as partes e encaminhamentos de propostas enviesadas, cujos objetivos nem sempre são declarados. Por vezes o plenário concorda em produzir documentos, tais como moções de apoio ou repúdio, em nome do coletivo do Mosaico. Mas uma tentativa, ainda que dissimulada, de estabelecer o controle do processo de governança é prontamente rechaçada.

A referida carta falava da importância de adotar “como princípios norteadores algumas palavras chaves, tais como: integração, diálogo social, pró-atividade, vigilância, precaução, perseverança e, sobretudo, respeito.” A carta tratava ainda do “contexto da paisagem” e clamava pela “conectividade e integração”. Mas adiante fica claro que, na opinião dos três gestores que elaboraram a carta, “respeito” significava nenhuma alteração do status quo referente à categoria das UCs, sobretudo as UCs de proteção integral. Era, na verdade, uma tentativa de se resguardar das pressões pela assinatura de acordos de manejo e renegociação de espaços para uso dos recursos naturais nessas UCs por parte dos moradores.

Em seguida foi discutido um projeto do GEF/INEA, de Integração do Ecossistema da Baía da Ilha Grande cuja gestão será do Instituto Estadual de Meio Ambiente do RJ (INEA). Havia uma demanda identificada anteriormente de produção de um banco de dados para o Mosaico, e a contratação de um especialista em SIG (Sistema de Informação Geográfica). Foi proposto por uma das gestoras que a seleção para criação do banco de dados do Mosaico Bocaina fosse aberto a estudantes de graduação, alunos bolsistas de iniciação científica, o que foi aprovado pelo plenário. O representante do Fórum de Comunidades Tradicionais afirmou que existem jovens em processo de capacitação em diversas áreas, como audiovisual, rádio etc., e sugere que parte da comunicação social do Mosaico Bocaina seja feito por esses jovens.

No dia seguinte o representante do Mosaico Central Fluminense apresenta a situação da governança e da gestão naquele território e discute o Projeto de Fortalecimento do Mosaico, também com recursos provenientes da Aliança para Conservação e duração de dois anos. No momento seguinte foram fornecidas pelos responsáveis informações sobre andamento do levantamento das práticas sustentáveis do Mosaico Bocaina.

2011

1. A primeira reunião desse ano aconteceu no dia 29 de abril. Estavam presentes 5 coordenadores, 11 conselheiros e suplentes e mais 16 pessoas, entre “convidados, visitantes e parceiros”. Como de costume, a UC anfitriã da reunião do Conselho dá as boas-vindas aos presentes e apresenta os projetos em curso naquela área protegida. O gestor comentou então sobre o Projeto de Recuperação e Geração de Renda para Famílias do Entorno do Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Santa Virgínia), que atualmente recebeu o nome de “Semeando Sustentabilidade”, e que é voltado para recuperação dos fragmentos daquela UC com a palmeira Juçara desde 2007, em parceria com o Instituto Florestal. Segundo o gestor, a implantação de um novo modelo regional de gestão ambiental deve ser prioridade para as zonas de entorno da UC, adotando ações que promovam o desenvolvimento rural de forma associada à recomposição e manejo da paisagem.

Dentre os vários informes fornecidos destaca-se a situação do processo de licenciamento de Angra III. Pelo que é possível depreender da leitura de outros posicionamentos do Conselho datados de 2007 e 2008, o Mosaico sempre foi contrário à concessão das licenças prévia e de instalação (LP e LI, respectivamente). Ao final de 2007 a coordenação do Mosaico solicitou “espaço de interlocução, debate e participação efetiva no processo de licenciamento”, com a realização de novas audiências públicas para garantir o direito de acesso à informação. Em março, depois de uma primeira reunião com o Ibama e a Eletronuclear, visita às obras e acesso ao EIA-RIMA, o Mosaico se posicionou formalmente contra Angra III. No entanto, em 2008 foi concedida a LP e em 2009 a LI pelo Ibama, que ignorou as demandas do Mosaico durante o processo de licenciamento. A posição assumida pelo Conselho Gestor do Mosaico foi uma manifestação política nas audiências públicas que foram realizadas. A legislação específica prevê a manifestação dos mosaicos apenas após o processo de licenciamento ambiental, no momento da definição de diretrizes para a alocação de recursos de compensação ambiental. Em 2010 o Mosaico teria incluído nos ofícios encaminhados para o Ibama uma condicionante específica relativa ao subsídio da manutenção e custeio de duas UCs localizadas na área de influência da Usina (PARNA Serra da Bocaina e ESEC Tamoios). Aparentemente essa condicionante nunca foi atendida porque o Ibama não consegue monitorar o seu cumprimento, e, segundo memória elaborada por três gestoras, “não há uma estrutura de controle social local que possa acompanhar mais de perto o período de implantação após a [concessão] da licença”.

Foram ainda apresentados nesta reunião os resultados finais do projeto “Fortalecimento do Mosaico Bocaina”, os resultados do estudo “Diretrizes Estratégicas do Mosaico Bocaina”, a partir do qual se avançou na importância de um planejamento a médio e longo prazo, com a reflexão sobre o propósito/missão do Mosaico e visão de futuro de seus integrantes, assim como a necessidade de fortalecimento da identidade territorial. Neste sentido foi definida a criação de três “núcleos estratégicos” de ação (“Fortalecimento e Articulação Institucional”, “Mobilização e Engajamento dos Grupos de Interesse”, e “Valorização da Sociobiodiversidade”) e o Projeto Gestão Integrada dos Ecossistemas da baía da Ilha Grande (GEF/INEA/FAO), que contempla o Mosaico Bocaina no Componente Biodiversidade.

O projeto possui quatro componentes: o primeiro – “Planejamento, Política e Fortalecimento Institucional” – procura entender as lacunas dos procedimentos institucionais e a sobreposição de competências entre órgãos públicos, bem como buscar a integração com outras iniciativas de governança territorial, tal como a gestão por bacias hidrográficas e a atuação dos respectivos comitês; o componente “Biodiversidade e Conservação” é aquele que mais beneficiará o Mosaico, uma vez que estão previstos recursos para fortalecer a Secretaria Executiva, contratar técnicos, integrar as UCs e promover a capacitação dos conselheiros; o componente “Ameaças” contempla as preocupações com a energia nuclear e as atividades decorrentes da exploração do petróleo no Pré-Sal; finalmente, o componente “Movimento Público, Participação Social, Educação Ambiental” se propõe a discutir estratégias para buscar parceiros, com uma proposta da integração de diversas ações que já estão em curso, como, por exemplo, atender à demanda da sociedade civil para o cultivo de plantas nativas, criação de um horto comunitário e incentivo de produção de renda por meio de práticas sustentáveis.

Em seguida o presidente do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica apresenta o Projeto Roteiros da Biosfera. O bioma Mata Atlântica foi selecionado devido às diferentes e numerosas áreas protegidas existentes, à diversidade das culturas inseridas, aos processos históricos e culturais, ao etnoconhecimento etc. E também pensando nas pressões que serão geradas pelas grandes obras. Esse projeto busca valorizar outro tipo de atrativo, a agrofloresta, um bom manejo de mexilhão, as pescas tradicionais, o artesanato, enfim, o que há de sustentável na região. Além disso, busca estimular que as pessoas conheçam e convivam com atividades efetivamente sustentáveis. Os componentes básicos para projetos desse tipo são os inventários dos produtos sustentáveis, capacitação, normatização, comunicação e fortalecimento dos mecanismos de gestão integrada e participativa.

2. No dia 01 de julho, no Quilombo do Campinho da Independência, foi realizada a segunda reunião ordinária do Conselho Consultivo do ano de 2011. A reunião contou com a participação de 35 pessoas: 4 coordenadores, 12 conselheiros e suplentes, 19 convidados, visitantes e parceiros.

Após as boas-vindas do representante local, que contou um pouco da história daquela comunidade e das lutas pelo reconhecimento e titulação da área, bem como de uma breve descrição dos projetos que ali são desenvolvidos, foi apresentada aos presentes a nova Secretaria Executiva e um inventário dos “bens” do Mosaico Bocaina, que se resume a uns poucos equipamentos eletrônicos (celulares, chips, um pendrive, um modem de telefonia móvel, uma filmadora, uma máquina fotográfica e um computador quebrado). Estava prevista a aquisição de material de escritório para organizar os documentos até então produzidos. Com certeza o Mosaico irá ter um ganho significativo com a implementação efetiva desse órgão administrativo, pois até então todas as atividades eram desempenhadas por ONGs parceiras e sem a devida remuneração para um funcionário especificamente encarregado dessas questões. Assim se pode avançar na identificação de parcerias visando a sustentabilidade financeira do Mosaico, o acompanhamento e monitoramento das ações do seu plano de ação e diretrizes estratégicas, bem como todo o trabalho de execução de relatórios parciais e finais para as instituições financiadoras.

A coordenação colegiada tem se reunido com mais frequência e paralelamente às reuniões do Conselho Gestor. Foram três reuniões da coordenação contra uma do Conselho neste ano até então. O Grupo de Trabalho (GT) Operação Mosaico Bocaina I também realizou uma reunião nesse período. Aos poucos se percebe que os GTs e CTs criados para encaminhar questões específicas e que dependem de desenvolvimento de conhecimentos mais técnicos estão se autonomizando, o que contribui para uma divisão mais racional dos trabalhos e projetos em andamento.

Está sendo realizado um levantamento com a ajuda de visitas e o preenchimento de questionários sobre a situação das UCs e demais áreas protegidas (aldeias, comunidades caiçaras e quilombolas) para montar e atualizar o banco de dados do Mosaico Bocaina de forma a promover uma maior integração entre as instituições que compõem o Mosaico e produzir informações qualificadas. Há também necessidade de atualização dos dados e cadastros das UCs, uma vez que a portaria existente é antiga e já está defasada, precisa ser modificada com a inserção dos novos integrantes do Mosaico. Foi lembrado que se discute

em Brasília a flexibilidade de uma portaria que passa aos conselheiros o poder de voto decisório para aumentar ou diminuir território dos mesmos, mas o MMA ainda exerce um forte poder centralizador.

Com o Projeto do GEF, finalmente assinado em Brasília, o Mosaico Bocaina obterá vários ganhos. Estão previstos no Componente Biodiversidade atividades voltadas para a estruturação e fortalecimento das UCs existente e criação de novas UCs. Agora possivelmente o Mosaico Bocaina passará a contar com uma estrutura física, viabilizar a manutenção da Secretaria Executiva (contratado pela FAO e com autonomia para a gestão dos recursos do projeto), além de promover treinamentos e capacitações para os conselheiros.

O Mosaico Bocaina participou de um evento em Linhares (ES), onde está em estudo a criação do Mosaico da Foz do Rio Doce. Eles foram convidados para explanar sobre as experiências desenvolvidas e a importante participação das comunidades tradicionais nas discussões internas, bem como a formação de um colegiado para a coordenação. O Mosaico Central Fluminense também está adotando a mesma estrutura de coordenação colegiada.

Foram discutidos em seguida os procedimentos de licenciamento ambiental e o EIA-RIMA da Petrobrás, que está realizando perfurações e prospecções do Pré-Sal no Litoral Norte de São Paulo. A APA Marinha do Litoral Norte se apressou em criar um GT de Licenciamento para fazer uma manifestação técnica sobre o EIA-RIMA do Pré-Sal proposto pela Petrobrás. Além disso, o grupo já elaborou uma manifestação sobre os licenciamentos dizendo que a Petrobrás deverá consultar a Fundação Florestal e a APA Marinha LN antes de qualquer perfuração, o que, apesar de ser obrigatório por lei, costuma ser atropelado e ignorado por essas estatais e seus planejamentos estratégicos. Foi então criado no âmbito do Mosaico o GT-Pré-Sal para elaborar uma proposta para encaminhar ao Ibama e outros órgãos responsáveis. O Comitê de Bacias Hidrográficas (CBH) do Litoral Norte também elaborou uma manifestação enfatizando a temática dos recursos hídricos. É importante ver como o Mosaico Bocaina tem ganhado uma projeção regional, agregando discussões e processos deliberativos de outros fóruns colegiados e participativos, tais como os CBHs.

O monitoramento do Plano de Emergência para Angra 1, 2 e 3 é motivo de preocupação das UCs que estão em sua área de influência, e a representante do Parna Serra da Bocaina pede que o Mosaico se manifeste. Criou-se um GT para organizar um evento maior de forma a envolver mais atores e formar os conselheiros. Até hoje a Eletronuclear e o Ibama não se

manifestaram acerca das condicionantes não atendidas ao longo do processo de licenciamento.

A primeira Operação de Fiscalização do Mosaico Bocaina foi realizada em conjunto por 6 UCs, envolvendo 22 agentes em campo durante 7 dias. Como resultado a operação levantou: 27 notificações, 3 autos de constatação, 11 autos de infração, 2 infratores presos, material de caça e armadilhas apreendidas, demolição de rancho de caçadores, demolição de construções irregulares no pnsb e apa Cairuçu, 2 barcos de pesca apreendidos, 1 serraria embargada, e 7 m³ de madeira apreendidos. Essas operações integradas são importantes não apenas para que a missão das instituições envolvidas seja cumprida: há otimização dos recursos humanos e financeiros e fortalecimento das instituições envolvidas; além disso as equipes saem estimuladas e há um ganho do fortalecimento da gestão ambiental regional.

Depois da apresentação sobre a Operação Mosaico I, iniciou-se uma discussão sobre o processo de fiscalização em si. As comunidades pedem que sejam esclarecidas algumas autuações, principalmente numa localidade onde um posto de saúde foi fechado. Eles também solicitam para que antes de acontecer a fiscalização, que as comunidades sejam informadas sobre o que pode e o que não pode ser feito e também uma capacitação sobre legislações vigentes. Falam que são parceiros da conservação e que são eles que saem ganhando com isso. Sugerem que a mesma energia que é gasta com comando e controle seja gasta com a parceria com as comunidades. Os gestores de UCs concordam com as comunidades sobre a ação de informação e que consideram eles parceiros, porém por mais que se libere alguma extração, a comunidade abusa. Foi lembrado que na maioria das vezes as UCs e polícias recebem denúncias da própria comunidade.

As CTs Populações Tradicionais e Turismo fizeram apresentações devolutivas, uma espécie de balanço do que tinha sido realizado até então e quais eram os principais pontos a serem trabalhados no futuro. Lembrou-se que as comunidades ganharam bastante espaço desde 2007 até os dias de hoje, com maior representação no Conselho Gestor. O I Encontro de Comunidades e Gestores de UCs também foi muito importante para promover maior mobilização das comunidades entre si. Desse encontro foi criado o Fórum de Comunidades Tradicionais, um espaço para construção das demandas e agendas das comunidades como um todo. Destaca-se que uma das principais conquistas foi o convite para a participação no processo de recategorização de duas UCs: a Reserva Ecológica da Juatinga e o Parque Estadual da Serra do Mar. O projeto “Nas Ondas da Mata Atlântica” promoveu oficinas de

rádios comunitárias com os jovens quilombolas e indígenas. Além disso, o projeto “Fortalecimento do Mosaico Bocaina”, no componente “Levantamento das Práticas Sustentáveis” foi um importante momento de reconhecimento dos saberes tradicionais e um processo de construção coletiva de dados e de construção de confiança entre o Mosaico, as UCs e os extrativistas, pescadores e agricultores locais. Por meio desse processo avançou-se também na construção das bases de acordos de manejo coletivos e no melhor conhecimento da legislação ambiental e dos direitos das comunidades tradicionais.

As principais questões que se colocam para o futuro dizem respeito à necessidade de diagnosticar e tentar resolver o problema da falta da participação dos conselheiros das populações tradicionais nos conselhos das UCs. É importante também diagnosticar a efetividade de representação dos conselheiros e representantes para sua comunidade, promover o reconhecimento dos territórios ocupados pelas populações tradicionais e regularizar os mesmos e avançar na revisão do Plano Diretor de Paraty, que não mapeou as comunidades tradicionais existentes em seu território, e promover maior participação das comunidades no processo de recategorização da Reserva Ecológica da Juatinga. Foram definidos como prioritários os projetos que as comunidades estão inseridas, são eles: Turismo de Base Comunitária; Reflorestamento do Palmito Jussara, Artesanato, Ponto de Cultura e Agrofloresta. As comunidades tradicionais foram contempladas com um edital do Ministério do Turismo para um Projeto de Turismo de Base Comunitária. 24 comunidades estão envolvidas e estavam revisando o plano de trabalho, prevendo a realização de um Encontro de Turismo de Base Comunitária para outubro daquele ano.

A CT Turismo havia promovido em outubro de 2009 uma reunião com o objetivo de alavancar as atividades planejadas no âmbito dessa CT, tratando de identificar ações em andamento, e detalhando e definindo atividades relativas ao Plano de Ação elaborado em 2007. Apesar de várias ações planejadas, não houve continuidade no processo. Discute-se então integrar esses projetos da CT com atividades da Fundação Florestal, que agora conta com uma gerência de Ecoturismo totalmente dedicada à promoção de projetos na área.

A CT Comunicação apresenta em seguida suas realizações, cujo foco foi a construção do site do Mosaico e a disponibilização dos documentos. Houve um grande aumento de números de visitas que saltou de oito visitas/dia em fevereiro de 2010 para mais de 300 visitas/dia em fevereiro de 2011.

Foi lembrado que ainda há duas vagas não preenchidas do colegiado pelos gestores de SP. Os coordenadores sugerem então encaminhar uma carta à Fundação Florestal para que a mesma se manifeste sobre o assunto.

3. Em 29 de setembro de 2011 ocorreu a 3ª reunião do ano do Conselho Gestor no Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Cunha. Estavam presentes 4 coordenadores, 15 conselheiros e suplentes e 16 convidados, entre visitantes e parceiros. Depois das apresentações pessoais e boas-vindas tradicionais pelo gestor da UC anfitriã, foi lida e aprovada a proposta de pauta.

Na seção “Informes”, foi lembrado o Projeto GEF e as ações previstas no seu Componente 2, que dizem respeito especificamente ao Mosaico Bocaina. Estavam previstos a contratação de um secretário executivo, de uma consultoria para investigar as possibilidades de sustentabilidade financeira e a aquisição de equipamentos, um veículo próprio, bem como beneficiar a implementação de algumas UCs ainda frágeis. A representante da Secretaria de Meio Ambiente de Paraty lembrou de um GT criado na última reunião para questionar e aprimorar a planilha do Projeto de modo a torná-lo mais condizente com a realidade local. Houve ainda a entrega de manifestações das rádios comunitárias. O GT do Pré-Sal, por sua vez, propôs uma moção de apoio àquela apresentada pelos CBHS-LN, pela ESEC Tamoios e pela APA Marinha do LN. Foi anunciada também para o início do próximo mês a realização de uma reunião extraordinária com a Eletronuclear sobre a situação de Angra 3 e apresentação dos Planos de Monitoramento e Emergência da Central Nuclear. Irão participar representantes do Parna Serra da Bocaina, da ESEC Tamoios e da APA Caiuruçu. Foi sugerida a participação de outros conselheiros.

Demais informes incluíram a substituição da representação do gestor do Núcleo Picinguaba do PESM, a apresentação de um projeto de mestrado em andamento sobre a confecção de Acordos de Manejo e Termos de Compromisso em UCs na Amazônia. Foi lembrado do Projeto de Restauo do Casarão de Paraty-Mirim e da necessidade de provocar a prefeitura de Paraty para a aquisição da área; discutiu-se ainda a importância do fortalecimento da Secretaria Executiva do MB e da aplicação de questionários nas UCs participantes de avaliação da situação da implementação de cada uma delas. Foi, então, aprovada a ata da reunião anterior.

Em seguida houve a “devolutiva” das CT UCs e Comunidades Tradicionais e da CT Ecoturismo. A primeira tratou basicamente do processo de recategorização da REJ Juatinga.

A segunda, sobre as dificuldades de avanço das ações dessa CT, que não se reunia desde 2009; sobre as diferentes concepções de turismo (ecoturismo, turismo de base comunitária ou turismo sustentável) que se queria para a região; enfim, para as diferenças pessoais entre os próprios participantes dessa CT, as quais, aparentemente, têm dificultado os trabalhos. Damos adiante mais detalhes sobre um projeto específico de ordenamento turístico.

A devolutiva da CT UCs e Comunidades Tradicionais foi certamente mais rica, e por isso nos detivemos mais detalhadamente na discussão abaixo. Em 22 de julho de 2011 aconteceu uma reunião contando com a presença de cerca de 70 pessoas, dentre elas mais de 40 moradores de comunidades localizadas dentro da REJ, lideranças comunitárias, e ONGs que trabalham dentro da reserva, além de dois coordenadores do colegiado do MB. As várias falas que se seguem dizem respeito ao estudo realizado pela consultoria contratada, ao prazo apertado para a sua realização (sete meses, e em época de alta temporada), pelas diferentes propostas de recategorização apresentadas pelas comunidades e pelo INEA-RJ, e que o estudo se encontrava em análise técnica e jurídica. Há também outras áreas que deveriam ser incluídas no estudo nas comunidades de Paraty-Mirim, considerando a Área Estadual de Lazer daquela comunidade e arredores. Os comunitários tendem a questionar a falta de transparência e o acesso a informações, com o devido esclarecimento sobre questões técnicas. Fala-se que não ocorreram suficientes consultas públicas nas localidades e que o desconhecimento de todo o processo é geral. Todos concordam que é necessária a realização de workshops de capacitação periódica sobre legislação ambiental com as comunidades. Foi mencionado também um impasse no relacionamento das comunidades com os órgãos gestores da REJ derivado do embargo (por falta de licenciamento) de um Posto de Saúde que estava sendo construído dentro da reserva pela prefeitura de Paraty e de algumas casas, segundo alguns, aleatoriamente. Além da REJ, outras propostas de recategorização encontram-se em estudo, como na Comunidade do Aventureiro, dentro da Reserva Biológica Praia do Sul, na Ilha Grande. O pessoal do Quilombo da Fazenda, por sua vez, reclama da falta de participação dos gestores nas reuniões da CT.

Outro ponto de discussão foi o Projeto de Ordenamento Turístico da Praia do Sono, da Trindade e de Juatinga. O ordenamento turístico envolve estudos sobre a distinta “capacidade de carga” que cada localidade apresenta. É necessário que o Plano de Manejo da UC preveja as modalidades de visitação e o número máximo de turistas. Porém, é perceptível que há certa animosidade reinante entre os comunitários e o presidente da ONG EcoBrasil, que coordenava a CT de Ecoturismo e esse projeto de ordenamento. Há dificuldades de comunicação e

apresentação de resultados, uma vez que as comunidades não têm acesso ao site do MB e não há recursos para devolutivas presenciais.

A última apresentação foi do CBHS-LN, que discutiu o Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte para os anos 2012-2015. O Plano é constituído por etapas, eixos temáticos e componentes próprios, para cada um dos quais foram estabelecidas metas ações que não nos cabe desenvolver aqui. Nova reunião do Conselho do MB foi marcada para os dias 01 e 02 de dezembro.

4. Nos dias 01 e 02 de dezembro de 2011 realizou-se a 4ª reunião ordinária do ano de 2011 do CC do MB. Estavam reunidos no Núcleo Santa Virgínia do PESM, em São Luiz do Paraitinga, 4 coordenadores, 20 conselheiros (que se revezaram ao longo dos dois dias), e 9 convidados, entre visitantes e parceiros.

Foi apresentada e aprovada a ata da reunião anterior, e a secretária executiva de então apresenta um relatório das atividades desenvolvidas por ela nos 6 meses anteriores. Ela havia sido contratada graças a recursos advindo do Projeto de Fortalecimento do MB, que contou com recursos da CI-Brasil e da SOS Mata Atlântica. Ela apresentou também um mapa mais atualizado do MB, que, todavia, não continha a sinalização das terras indígenas e dos territórios quilombolas.

Na seção de “Informes” discutiu-se o evento “Pré-Sal – Ameaças e Oportunidades”, ocorrido em Angra dos Reis. Os conselheiros do MB discutiram então a importância de se manifestar sobre o tema, bem como sobre o vazamento recente na Bacia de Campos. Ao que tudo indica, havia ocorrido também o I Encontro de Gestores de Unidades de Conservação do MB, que contou apenas com a participação dos servidores públicos. Eles haviam discutido sobre a organização do Conselho Consultivo (revisão da portaria, do regimento interno, extensão do MB), sobre a consolidação de melhores estratégias para comunicação, e sobre a necessidade de participação mais efetiva nos licenciamentos das grandes obras da região. O gestor do Parna Serra da Bocaina acredita que o MB deve seguir algum tipo de atuação: ou partir para a gestão territorial ou adotar uma atuação mais técnico-política. Todos concordaram que essa discussão deveria ser ampliada para todo o coletivo de instituições.

No dia seguinte foi apresentado o Projeto BIG – Baía da Ilha Grande, tratando dos seus objetivos, ações e cronograma, com destaque para subcomponente relativo ao Mosaico Bocaina, isto é, orçamento, ações previstas e cronograma, e da gestão do subcomponente, ou

seja, da definição dos papéis: papel do Coordenador Nacional, papel da Unidade Gestora de Projeto, papel da Coordenação Colegiada, papel do secretário executivo do MB, e do ordenamento de despesas: quem solicita a liberação de recursos, quem autoriza os gastos, quem executa os gastos, como executa, como se faz a prestação de contas. A reunião se encerrou às 13 horas.

2012

1. Em 29 de março de 2012 ocorreu a primeira reunião ordinária do CCMB, na Casa das Laranjeiras, em Angra dos Reis. Estavam presentes 19 pessoas: 3 membros da coordenação colegiada, 8 conselheiros, e 8 convidados. Estava programada para aquela tarde a realização de uma mesa redonda sobre o Pré-Sal, contando com um representante da Petrobras, um representante do Ibama, vereadores representado a Câmara de Angra dos Reis e representantes das prefeituras de Paraty e Angra dos Reis, além de um representante dos Comitês das Bacias do Litoral Norte SP e Sul Fluminense e um representante do Conselho do Mosaico Bocaina.

Foi lida e aprovada a ata da reunião anterior e apresentados informes gerais, com destaque para informações sobre o Projeto BIG. Um dos coordenadores, ao refletir sobre a história do MB, destacou a sua peculiaridade de possuir unidades de conservação e outras áreas protegidas (territórios indígenas e quilombolas). Afirmou que até então as discussões têm focado muito nos conflitos entre as comunidades tradicionais e as UCs, os quais, apesar de serem relevantes, fazem parte muitas vezes da agenda das UCs e não de uma agenda estratégica do MB. Ele falou do momento importante daquela reunião sobre os empreendimentos do Pré-Sal, pela possibilidade de mudança de foco do MB, que agora pretende ser também um fórum de discussão dos impactos socioambientais dos grandes empreendimentos previstos na região em uma agenda que une os interesses das unidades de conservação com as comunidades tradicionais.

Representantes da Fundação Florestal/SP alertaram para o movimento que estava ocorrendo nas UCs de SP para a criação de um Mosaico Federal no Litoral Norte daquele estado. Discutiu-se então a possibilidade de enfraquecimento do MB com outro mosaico se sobrepondo ao seu território. O coordenador do Projeto BIG, por sua vez, falou brevemente do processo de contratação da Secretaria Executiva do MB, que ocorreu no período de

fevereiro a março de 2012. O futuro secretário executivo do MB se apresentou e falou rapidamente sobre suas expectativas com o trabalho.

2. No dia 27 de junho ocorreu, no Núcleo Picinguaba do PESM, localizado em Ubatuba, a 23ª reunião ordinária do CC do MB. Estiveram presentes 18 pessoas, sendo 11 membros conselheiros (incluindo cinco membros do Colegiado Gestor) e sete visitantes, convidados ou parceiros. Aprovada a pauta e a ata da reunião anterior, deu-se início aos informes gerais. Destacam-se a inclusão de Paraty e Angra dos Reis na área de influência do Pré-Sal e a situação do Mosaico de Áreas Protegidas do Litoral Norte de SP.

O anfitrião, gestor do PESM Núcleo Picinguaba destacou os desafios de gestão de UCs e a importância das comunidades de entorno, que necessitam ser capacitadas frente às pressões que surgirão com o desenvolvimento regional emergente. Segundo ele, é importante criar incentivos para o estabelecimento de parcerias de serviços nas UCs, bem como se discutir o serviço ambiental provido pela produção de recursos hídricos nas UCs. Ele chamou a atenção dos presentes para os problemas de ordenamento fundiário em Ubatumirim e discutiu-se brevemente a proposta de criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba.

O gestor no Núcleo São Sebastião do PESM trouxe informações sobre a proposta de criação do Mosaico do Litoral Norte. Naquela época ainda não estava bem claro quais UCs iriam compor aquele Mosaico e havia questionamentos internos sobre a sua criação (que, afinal, foi posteriormente abortada). Ele informou também que o Comitê de Diálogos para a Sustentabilidade (COMDIAL), patrocinado pela Petrobras para a execução de ações no litoral paulista, também não foi bem-sucedido como fórum privilegiado para o recebimento de informações sobre os procedimentos de exploração do Pré-Sal frente às questões ambientais.

Os gestores das UCs federais afirmaram que o ICMBio havia identificado uma manobra da Eletronuclear no que tange aos condicionantes de licenciamento (relativos ao custeio de UCs) na área de influência de Angra III, fato que levou a intervenção da diretoria em Brasília. Com relação às UCs de SP, foi informado que a Fundação Florestal passava por um processo interno de reestruturação, com a criação de 4 novas diretorias regionais.

No depoimento do coordenador do CT UCs e Comunidades Tradicionais fica clara a dificuldade de dar conta das responsabilidades decorrentes da posição assumida em função da inexistência de recursos para financiar as ações básicas de articulação de todas as entidades envolvidas. Ele afirmou também que a Funai andava omissa do Fórum de Populações

Tradicionalis, o que não favorecia a participação das comunidades indígenas. Ele identificou um momento de desmobilização dos integrantes daquela CT como reflexo da situação geral do próprio CCMB. Apesar disso, destacou algumas conquistas, como o reconhecimento por parte do Tribunal de Justiça do RJ do direito de propriedade sobre as terras das famílias que habitam a praia Martim de Sá há muitas gerações graças à pressão de várias organizações.

Ainda se discutia até aquele momento as reformas no Regimento Interno e na Portaria que instituiu o Mosaico Bocaina, de forma a compatibilizar a lei com as inovações introduzidas, tal como a coordenação colegiada. Nova reunião do CC foi marcada para outubro de 2012.

3. A partir da última reunião do Conselho Consultivo do ano de 2012, realizada nos dias 29 e 30 de novembro no Núcleo Picinguaba do PESM, em Ubatuba, até a primeira do ano de 2014, ocorrida em julho, no auditório da APA Cairucu, em Paraty, não estão disponíveis atas ou memórias. Por nossos cálculos, confirmados por uma das diretoras do MB, em 2013 foram realizadas apenas duas reuniões do conselho. Felizmente, para benefício de nossa pesquisa a terceira e última reunião de 2012 foi a primeira reunião a que eu compareci pessoalmente e pude acompanhar de perto as infindáveis discussões sobre a composição do conselho, a representação de UCs e áreas protegidas, a diretoria colegiada e demais regras do jogo institucional. Também estive presente à primeira reunião de 2013, realizada em abril na Ilha Grande, depois de uma odisséia logística de deslocamentos, alimentação e hospedagem para conseguir reunir conselheiros e convidados nas instalações da UERJ, do lado oceânico da ilha. E acompanhei ainda três reuniões de Câmaras Técnicas no primeiro semestre de 2013.

Essa última reunião do ano de 2012 tratou basicamente da renovação do Conselho Consultivo do MB, e como seria a composição do mesmo. Inicialmente foi dada as boas-vindas por parte do gestor do Núcleo Picinguaba do PESM, que acolhia os presentes, e feito uma espécie de balanço daquela unidade até aquele momento. Foi também feito um balanço da composição do MB que àquela data contava com a participação de 18 UCs, 8 APs (entre quilombolas e indígenas), distribuídos em 2 estados e 11 municípios. Lembrou-se que os caiçaras ainda não tinham representação política porque seus territórios tradicionais ainda não haviam sido reconhecidos. Os eixos de ação definidos no Plano Estratégico do MB tinham sido: a) gestão de conflitos derivados da ocupação humana em áreas de proteção integral; b) fiscalização; c) ecoturismo e desenvolvimento regional sustentável; d) fortalecimento da gestão; e) comunicação.

Foi então apresentada uma proposta da coordenação colegiada (composta por representantes de seis instituições: dois gestores de UCs do RJ e dois de SP, e um representante da sociedade civil do RJ e outro de SP) e anunciada pelo secretário executivo, que se deveria pensar num conselho mais enxuto, sem tantos componentes, uma vez que nem todos os conselheiros costumavam participar das reuniões e algumas ONGs e associações locais haviam se afastado, que deveria ser avaliado as condições institucionais de cada organização para participar, da importância do compromisso e da qualidade da participação; enfim, que se deveria pensar em reduzir o número de cadeiras no CC. Insistiu-se na ideia de que o conselho não era um espaço em que as decisões dependiam de votação, mas que se buscava construir um consenso por meio dos debates. Sendo assim, acreditavam os proponentes que não era tão imperativo assim que todas as UCs e todas as comunidades tradicionais estivessem representadas.

Obviamente tal proposta foi prontamente rechaçada pelas lideranças das comunidades tradicionais, que acusaram os gestores de algumas UCs de quererem novamente dominar o espaço político do MB. Foi reconhecido que as comunidades tradicionais tinham conquistado o seu espaço de participação “na marra” e que nada havia sido concedido a elas (“As comunidades chegaram metendo o pé na porta”). Ao contrário do enxugamento proposto pelos gestores, as comunidades propuseram que se pensasse no fortalecimento da participação das comunidades tradicionais e ONGs.

Foi proposto então que se mapeassem os interesses incidentes no território, seja em termos de “setores de interesse” ou de “gupos de interesse”. Identificou-se então que havia um conflito entre duas alternativas de turismo, o turismo “empresarial”, efetivamente praticado, e o turismo de base comunitária, como desejo de implementação. Cultura, educação e pesquisa foram outros temas identificados. Um terceiro grupo dizia respeito ao manejo dos recursos naturais aliado à questão da conservação ambiental, socioambiental e étnica. Como se vê, os mesmo temas que sempre estiveram na pauta das reuniões anteriores do MB voltavam à tona, demonstrando o quanto estava polarizado o debate entre duas coalizões (biodiversidade vs. Sociodiversidade; ou UCs vs. comunidades tradicionais), e como era difícil dar encaminhamento a esses conflitos fundamentais apesar de várias iniciativas terem sido desenvolvidas ao longo dos anos, tais como o Encontro de UCs e Comunidades Tradicionais (em 2008), a investigação sobre as Práticas Sustentáveis (2009-2010) e os estudos para recategorização da Reserva Ecológica da Juatinga (2011-2012).

Ao final, foi mantido o princípio de representação existente, garantindo que para cada UC representada deveria haver uma representação de comunidade tradicional ou associação local, buscando compor um conselho paritário. Durante todo o dia houve um grande investimento para a discussão de como seriam montadas as suplências e a composição final do MB. Criou-se ainda a categoria “instituições estratégicas” para tentar abrigar no espaço do conselho a representação das prefeituras, das universidades, de órgãos estatais como a Funai e o Iphan, dos órgãos federais e estaduais do meio ambiente (ICMBio, Ibama, Fundação Florestal/SP e INEA/RJ), além das estatais (Petrobrás e Eletronuclear). Curiosamente não foi conseguido que o empresariado local se interessasse por participar, e depois se descobriu como era difícil que certas instituições estratégicas enviassem um representante para as reuniões.

Finalmente foram reorganizadas novas Câmaras Técnicas a partir das já existentes, conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 14. Câmaras Técnicas do Mosaico Bocaina

CTs antigas	CTs novas
UCs e populações tradicionais	UCs e populações tradicionais
Proteção e fiscalização	Planejamento, licenciamento e monitoramento ambiental
	Fiscalização e controle ambiental
Ecoturismo e desenvolvimento sustentável	Negócios sustentáveis/ Mercado Mata Atlântica/ Mercado justo e solidário
Comunicação	Fortalecimento e comunicação ambiental
Fortalecimento institucional	

2013

1. A primeira reunião deste ano foi realizada na Ilha Grande, no auditório de um prédio da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, que mantém uma base avançada de pesquisa naquela UC. Na verdade, trata-se de várias UCs sobrepostas na mesma ilha: o Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), o Parque Estadual Marinho do Aventureiro (que foi recentemente recategorizado e agora é a Reserva de Desenvolvimento Sustentado do Aventureiro) e a Reserva Biológica da Praia do Sul. O gestor a cargo das três UCs fez uma longa apresentação sobre o trabalho que vinha sendo desenvolvido, referindo-se ao território da Ilha Grande como um “mosaico de UCs”. O PEIG possui Plano de Manejo e conselho constituído, congregando o incrível número de 26 diferentes instituições. Contam com apenas 55 servidores, sendo 23 estaduais e os demais contratados. No ano de 2012, foram realizadas

21 pesquisas científicas, sendo o PEIG a UC mais pesquisada em todo o país, e sobre a qual existe a maior quantidade de informação produzida. Vários projetos estão em andamento, incluindo a avaliação da capacidade de carga, o fortalecimento do uso público, o monitoramento da fauna, parcerias com as ONGs e a prefeitura de Angra dos Reis, inclusão digital e educação ambiental, além de um levantamento arqueológico dos amoladores e afiadores existentes nas praias (verdadeiras matrizes para a confecção de utensílios por parte dos habitantes aborígenes), que datam de 3 mil ou mais anos de idade.

Foram então apresentados vários informes sobre a situação das UCs componentes do MB. Os gestores dos núcleos do PESM informaram que a Fundação Florestal tinha demitido 80 contratados terceirizados que faziam ronda e vigilância patrimonial no parque. Eram antigos moradores, ex-caçadores e coletores de palmito, que conhecem bem a área, e haviam sido conquistados para a causa da conservação. Avaliou-se que essa ação intempestiva da FF sinalizava que “estavam abertas as temporadas de caça e coleta de palmito”. Foi sugerida a confecção de uma carta de questionamento à agência paulista.

O representante da Funai explanou sobre o Plano de Gestão Ambiental em Terras Indígenas, que trata dos conflitos entre as questões indígenas e as questões fundiárias de sobreposição com UCs, e do Plano de Desenvolvimento do Turismo em Terras Indígenas, duas experiências-piloto que estavam sendo implementadas, mas que ainda careciam de um marco legal claro. E o Instituto de Permacultura planejava uma oficina sobre o uso do sapê em coberturas de habitações tradicionais.

A gestora da APA Marinha do Litoral Norte deu um informe sobre a situação do vazamento de petróleo da Transpetro, no município de São Sebastião. Segundo ela, não houve nenhum tipo de comunicação ou divulgação, não assumiram a responsabilidade ou tampouco avisaram as UCs e as entidades fiscalizadoras. A empresa estava naquele momento recorrendo de uma multa passada de R\$10 milhões. Não houve nenhuma atenção aos Planos Emergenciais e aos protocolos existentes. O discurso oficial se repete uma vez mais: “falha humana” (e não de equipamentos). Mais uma vez, o que se combina nas reuniões com os órgãos ambientais não se cumpre.

O coordenador do Fórum das Comunidades e Populações Tradicionais fez então um balanço dos temas do MB àquela altura. Comentou sobre dois atentados na APA Cairuçu (uma bomba doméstica e o carro incendiado de uma servidora), dos ataques à ESEC Tamoios e ao SNUC, com o projeto do deputado Bolsonaro que queria “abrir” a ESEC para a pesca, da dificuldade

de diálogo entre quilombolas e o ITESP, do abandono e sucateamento das UCs de SP por parte dos órgãos gestores, do descompasso entre a gestão local e os órgãos centrais, sobre os termos de compromisso com os pescadores artesanais que se encontravam paralisados, da pressão que os pescadores da Trindade estavam sofrendo da Capitania dos Portos por iniciativa do Parna da Serra da Bocaina, da falta de comunicação e de circulação da informação entre as instituições e entre as figuras que tomam decisão no território, da inacessibilidade de algumas delas, da paralisação do processo de recategorização da Reserva Ecológica da Juatinga, e demais decisões sem consulta ao MB, tal como as unidades de policiamento ambiental e o incentivo à criação de RPPNs. Segundo ele, notava-se um descompasso muito grande entre o que ocorre no RJ e em SP, e que o MB deveria repensar a forma de conduzir as questões e problemas recorrentes que se arrastavam por muitos anos.

Foi em seguida apresentada a memória da reunião anterior para aprovação no plenário. O secretário executivo informou que a Coordenação Colegiado do MB já havia se reunido três vezes no ano de 2013, em janeiro, março e abril. Definiram-se as coordenações e instituições participantes de cada CT e a agenda de reuniões para as CTs que haviam sido criadas em novembro de 2012, e mais uma vez discutida a composição final do CC.

2. Não tivemos acesso à memória dessa reunião do conselho, mas apenas da pauta encaminhada pelo secretário executivo à coordenação colegiada. Como de praxe, seria feita uma abertura, com a apresentação dos presentes, e a leitura e aprovação das atas/memórias das reuniões anteriores. A Secretaria Executiva e a Coordenação Colegiada daria então os informes respectivos a cada instância: participação do MB no VI Seminário Brasileiro de Áreas Protegidas (SAPIS), os encaminhamentos do GT de Sustentabilidade Financeira de Mosaicos do Projeto Mosaicos da Mata Atlântica coordenado pelo Ibase e Secretaria do Meio Ambiente do RJ, e os estudos sobre o Plano de Ação do MB para o ano de 2014, e outros temas realtivos a acertos interorganizacionais. O mais importante a ser destacado é que se discutia àquela altura, por demanda do CT UCs e Populações Tradicionais a divulgação de uma “Carta Aberta sobre Conflitos Fundiários”, a ser enviada ao ICMBio, e às agências estaduais do RJ e SP de gestão de UCs, bem como ao Ministério Público Federal. Conforme veremos adiante, essa carta veio a desencadear um processo ao nosso ver irreversível para a governança do MB.

A pauta ainda informava a possibilidade de informes de outros conselheiros e CTs sobre as atividades desenvolvidas nos meses anteriores, bem como sobre o andamento do projeto de

recategorização da REJ e dos planos de manejo da APA do Litoral Norte, que estava sendo realizado, e o da APA Cairuçu, que estava sendo revisto. A Fiocruz e o Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba também dariam informes sobre um projeto desenvolvido conjuntamente – “Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina” –, com o apoio da Funasa. Também estava programada a realização de uma palestra técnica intitulada “Plataforma Ambiental” com o diretor da empresa Geobrasilis. Como afirmamos inicialmente, não temos certeza se todas as atividades programadas realmente aconteceram, uma vez que não há registro de memórias das reuniões desde meados de 2012 até a primeira realizada em julho de 2014 .

2014

1. Depois de quase um ano sem se reunir, o CCMB é reestruturado no segundo semestre de 2014 após a contratação de um novo secretário executivo. Em julho desse ano ocorre a primeira reunião, que conta com a participação de 47 pessoas, entre conselheiros e convidados. Após a abertura e a tradicional apresentação de todos os presentes, é feito um breve retrospectivo do histórico do MB, desde a sua constituição em 2007 até o presente, comentando sobre os principais problemas, temas e questões tratados por suas CTs e GTs.

O novo secretário fez uma breve apresentação pessoal, afirmando sua crença na possibilidade de diálogo entre os atores participantes do MB, apesar das desavenças e da dificuldade de conciliar interesses divergentes e gerar consensos. Questionou-se a centralização na definição das pautas das reuniões, e foi sugerido a confecção de uma “cartilha de princípios” para organizar tanto a proposição de ações e políticas, como orientar a produção de documentos. Mais uma vez são assim explicitadas as diferenças entre posições que àquela altura se encontravam totalmente polarizadas. Sugeriu-se também a revisão da representação das entidades participantes do MB e da ocupação da vaga oficial do ICMBio, que nunca foi preenchida. Um tiro de lá e outro de cá.

Foi então apresentado, pela coordenadora, o Projeto Mosaicos (do Ibase e SEA/RJ), cujo foco era a questão da sustentabilidade financeira dos mosaicos, e a proposta existente do Projeto BIG de contratação de uma consultoria para a realização de um estudo semelhante para o MB. Àquela altura já havia sido aprovada uma emenda parlamentar que garantia a destinação de verbas (R\$300 mil por mosaico) a três mosaicos constituídos em solo carioca. Os recursos

seriam repassados ao ICMBio, supostamente responsável pela “política” de mosaicos em âmbito federal, mas não se sabia ao certo como aquele recurso seria executado. Os gestores do Projeto BIG/FAO festejaram e destacaram a importância de iniciativas como aquela.

Na sequência, por iniciativa da CODIG, uma atuante ONG local baseada na Ilha Grande, foi apresentada a proposta de constituição de um “Observatório do Pré-Sal”. A proposta foi questionada pela representante da Petrobras, que afirmou que já havia uma CT encarregada desse tema, mas defendida pelos presentes como uma importante ação do MB para se articular frente a esse novo grande empreendimento que coloca novas questões para os conselheiros e apresenta desafios para toda a sociedade civil no que se refere à gestão, planejamento e ao monitoramento ambiental. Afinal, não se tratava apenas de assuntos técnicos, mas de interesse de todos os interessados, sobretudo no que diz respeito à definição dos condicionantes (leiam-se recursos) e às obrigações da estatal no processo de licenciamento.

Tratou-se então de uma proposta de realização de um estudo jurídico sobre os conflitos fundiários existentes, e da necessidade de “propor indicadores e estratégias de monitoramento da resolução de conflitos recorrentes”. Já se sabia que a mera proposição de cartilhas ou manuais de ação não seria uma boa estratégia, tanto que se questionou a estratégia de propor um instrumento que realmente fosse factível de ser implementado de forma prática pelo MB. Então ficou decidido que isso seria resolvido no âmbito da Coordenação Colegiada e comunicado ao plenário.

Em seguida, aprovou-se a Carta Aberta de Apoio às Comunidades Tradicionais, que seria enviada ao Ministério Público e órgãos ambientais. Discutiu-se também uma moção de repúdio à lei estadual paulista que permitia a concessão da administração das UCs estaduais às Organizações Sociais, uma espécie de privatização da gestão. Mas isso também foi adiado.

Foi então apresentado a mais nova articulação do Fórum das Comunidades Tradicionais em torno da campanha “Preservar é Resistir”, para a qual foi elaborado um vídeo. A reunião foi encerrada por volta das 17 horas.

2. Na segunda reunião desse ano do CC, realizada na cidade de Paraty, em 24 de setembro, havia 31 pessoas, das quais 14 conselheiros. Após as apresentações de praxe dos presentes, tentou-se aprovar a memória na reunião anterior, mas ninguém havia acessado o site e realizado a leitura.

Em seguida, o coordenador do Projeto BIG/FAO deu informes sobre a atuação situação da contratação de uma consultoria para estudos sobre a sustentabilidade financeira do MB, previstos para se iniciarem no ano de 2015. Foi então proposto pelo secretário executivo a realização de um Encontro de Gestores de UCs do MB para discutir uma agenda de gestão integrada, cujos temas giram em torno, sobretudo, da conservação da biodiversidade, a saber, o controle de espécies exóticas e monitoramento da fauna atropelada na BR. O Projeto BIG também vem desenvolvendo um projeto de controle de exóticas no âmbito da Bacia da Ilha Grande, projeto esse elaborado pela SEA/RJ, que envolve a realização de planos de ação e capacitação para a equipe de técnicos das UCs tanto das áreas de proteção integral quanto de uso sustentado. O projeto visa também publicar o material produzido.

Consta da memória que ambos os projetos da nova agenda da biodiversidade foi muito bem recebida pelos gestores, que acreditam que doravante o MB precisa focar mais em ações destinadas a fornecer elementos práticos e teóricos para fortalecer e apoiar as ações específicas das UCs.

Foi então relatada a participação da delegação de participantes do MB ao Encontro Mosaicos da Mata Atlântica, coordenado pelo Ibase e ocorrido na cidade do RJ. Destacou-se a oportunidade para a troca de experiências e conhecimento da situação de vários mosaicos espalhados pelo país, e foram distribuídos exemplares da publicação do Ibase aos conselheiros presentes.

Na sequência foram dados informes sobre a situação dos recursos de R\$300 mil aprovados via emenda parlamentar, e afirmou-se que devido à pressa que caracteriza esses procedimentos, o empenho desse recurso ficou sob a responsabilidade da regional do ICMBio do RJ, tendo sido adquirido sem nenhuma consulta prévia aos interessados um “pacote” de bens para o MB, que inclui um veículo e custeio para combustível, verba para contratação de estagiários, material de escritório, computadores e móveis, além de recursos para ações de comunicação, qualificação e gestão das informações geográficas. O recebimento dos recursos foi muito festejado por todos.

Foi então relatado o andamento dos trabalhos de criação do Observatório Regional do Pré-Sal, que é uma oportunidade para a capacitação dos conselheiros interessados em discutir esse grande empreendimento que conta também com a participação do Comitê da Bacia Hidrográfica da Ilha Grande, da Petrobrás e do Ibama, responsável pelo processo de licenciamento. A ideia principal é gerar dados e informações que promovam a transparência e

qualifiquem os debates entre os componentes da sociedade civil ali representada. Um representante da Petrobras saúda a iniciativa e afirma que o Ibama já emitiu a primeira licença para a segunda fase do empreendimento; comenta também sobre as medidas compensatórias e as tratativas com o ICMBio e a Funai para andamento da regularização das questões fundiárias. O representante da Petrobras foi cobrado sobre a possibilidade de aporte de recursos para as UCs estaduais e para as comunidades tradicionais daquela região, mas informou que as decisões sobre a alocação dos recursos oriundos dos royalties estava a cargo da Câmara de Compensação Ambiental Federal. Questionou-se ainda a proposta do monitoramento de eventuais vazamentos de óleo e tratamento de animais oleados apresentado pela Petrobras, insistindo na importância de participação dos corpos técnicos das UCs marinhas, tais como a ESEC Tamoios nesse processo.

Após o almoço, promovido pelo MB em parceria com o restaurante do Quilombo do Campinho, com produtos nativos da Mata Atlântica, cultivados segundo princípios agroecológicos, ocorreu a palestra “Uso Público em Áreas Protegidas: Parceria público-Privada”, que apresentou análise de estudos e exemplos nacionais de gestão de parques por meio de PPPs e também por meio de arranjos de turismo de base comunitária. Francamente favorável à segunda alternativa, o palestrante foi questionado por alguns gestores de UCs que discordaram, afirmando que deveriam ser testados outros modelos alternativos de acordo com a vocação natural da unidade de conservação. Seguiu-se então “um acalorado debate sobre o papel do Estado brasileiro, os interesses do setor privado, a privatização do bem e espaço público, e os diferentes conceitos e modelos apresentados”. Essa é uma das questões que nunca avançaram no MB devido à pressão das comunidades tradicionais, muito interessadas em participação da gestão do turismo naquela região.

A Carta Aberta de Apoio às Comunidades Tradicionais enviada pelo MB não foi bem recebida em Brasília, e o gestor do Parna Serra da Bocaina afirmou que aquele fórum estava “misturando papéis e espaços” que não eram de sua competência. Destacou ainda “a necessidade de se buscar foco no equilíbrio e no combate às ameaças comuns maiores a integridade do MB, buscando promover um espaço de diálogo e agenda positiva adequada à escala territorial local”. Os demais presentes, representantes das comunidades tradicionais, afirmaram que aquela demanda já havia sido aprovada em duas reuniões passadas e que era importante retomar a discussão sobre os conflitos fundiários, e sobre a necessidade de execução de estudos jurídicos como meio de encaminhar a questão das sobreposições entre UCs e territórios tradicionais. Falou-se também, em contrapartida, que o MB tinha perdido o

foco e não era capaz de operacionalizar uma solução para essas questões espinhosas, e que tinha sido justamente a polarização do debate em torno dessas questões que tinham levado a um esvaziamento do MB no passado recente. Novo e acalorado debate deixou claro que a situação entre moradores e gestores das UCs tinha chegado a um limite.

3. Finalmente, a última reunião do CC no ano de 2014 também ocorreu em Paraty, nos primeiros dias de dezembro, no mesmo auditório da APA Cairuçu, que havia abrigado a reunião anterior, e contrariando uma norma estabelecida desde os primeiros anos de que as reuniões seriam itinerantes.

Um dos diretores do Projeto BIG/FAO apresentou a empresa de consultoria contratada para fazer o estudo de sustentabilidade financeira para o MB, e comentou sobre uma prática da Transpetro realizada na Baía da Ilha Grande desde 2009 que muito tem preocupado os gestores de lá. Trata-se de uma operação chamada *ship-to-ship*, que se trata da transferência de óleo entre navios petroleiros numa área muito frágil do ponto de vista ambiental, porque qualquer vazamento ali colocaria em risco várias UCs de proteção integral.

Essa operação é realizada sem nenhuma licença por parte do Ibama, que já lançou inclusive uma portaria obrigando que fosse realizada a distância de 50 km da costa, mas ao mesmo tempo abriu mão do licenciamento, transferindo a responsabilidade para a agência ambiental carioca, o INEA/RJ. Foi sugerido então uma cobrança acerca da atitude do Ibama, e que o MB participasse da discussão com o(s) órgão(s) licenciador(ES), sobretudo no que diz respeito à definição de condicionantes. Afirmou-se ainda que havia questões técnicas envolvidas nesta operação da Transpetro, que supostamente necessitava de “águas parcelhas” e calmas. A representante da Divisão do Meio Ambiente da Petrobras na Baía de Santos não se manifestou sobre a discussão, mas acrescentou que haveria uma audiência pública em Ubatuba a propósito da instalação de um gasoduto em Maricá, desviando o foco do debate.

Esse fato revela o modo como essas empresas estatais “estratégicas” agem sem dar satisfação à sociedade, muitas vezes burlando a legislação sem nenhuma reprimenda ou intervenção. Revela também o quanto o Ibama se encontra descaracterizado e enfraquecido para realizar a sua missão de licenciamento, monitoramento e fiscalização.

Em seguida a servidora da regional administrativa do ICMBio para a região fez a prestação de contas do empenho dos recursos advindos da emenda parlamentar, narrando o processo realizado às pressas e sem a possibilidade de consulta aos conselheiros do MB.

Finalmente, o Fórum das Comunidades Tradicionais pediu a palavra para informar que havia recebido a visita do promotor do Ministério Público Federal no Quilombo do Campinho, que lá tinha ido para fazer uma oitiva da situação dos conflitos fundiários e desrespeito aos direitos das populações tradicionais. Ele afirmou que estava prevista a realização de um seminário jurídico no território do MB em abril de 2015 para discutir formas e possíveis soluções para o impasse fundiário, o uso dos recursos naturais e as sobreposições entre UCs e territórios tradicionais.

A propósito dos acesso aos recursos naturais por parte das comunidades tradicionais, foi informado que a ESEC Tamoios iria assinar nos próximos dias um acordo de manejo com monitoramento participativo com os pescadores artesanais que pescam nas águas da baía da Ilha Grande. A reunião foi finalizada com a apresentação da candidatura da cidade de Paraty à Sítio do Patrimônio Mundial.

4.4 Análise dos dados e discussão: uma proposta de periodização

Podemos identificar dois grandes *momentos* na história recente do Mosaico Bocaina (MB). Talvez, melhor seria falarmos de dois grande *movimentos*. O primeiro se inicia com as atividades do Conselho Consultivo do MB, em 2007, e compreende o paulatino empoderamento das comunidades tradicionais e o fortalecimento daquilo que estamos chamando de “agenda da sociodiversidade”, graças a uma configuração de forças que foi favorável nos primeiros quatro anos (2007-2010) à coalizão socioambientalista que a apoiava.

O segundo movimento se inicia em meados de 2011, com a assinatura do contrato do Projeto BIG/FAO, e vem até os dias atuais, caracterizando-se por um relativo declínio do poder de definir a agenda por parte das comunidades tradicionais acompanhado pelo respectivo fortalecimento da coalizão pró-UCs, isto é, da “agenda da biodiversidade”. Baseado na ideia de gestão ecossistêmica, o Projeto BIG toma a bacia hidrográfica como unidade norteadora do planejamento das ações, buscando fortalecer os instrumentos de gestão ambiental integrada existentes no território, o que acabou beneficiando o MB. No entanto, a sua implementação, que claramente privilegia questões técnicas comparativamente à mobilização social,⁶ aos

⁶ “A abordagem ecossistêmica é uma estratégia para o manejo integrado do solo, da água e dos recursos biológicos, que, por sua vez, promove a conservação e o uso sustentável e equitativo dos recursos naturais. Baseada em métodos que levam em consideração a função, os processos e as interações entre os organismos e seu meio, ela reconhece os seres humanos, e toda a sua diversidade cultural, como parte integrante de um conjunto de ecossistemas. Devido à natureza complexa e dinâmica desses diferentes ecossistemas, requer uma gestão flexível, capaz de lidar com as incertezas associadas.” (Boletim Águas & Território, n. 6, dez 2014). Dos

poucos influenciou os temas em discussão, “impondo” gradativamente uma orientação da pauta em direção aos temas relativos à conservação e proteção da natureza.

No quadro adiante, fizemos um exercício de organizar em *assuntos* os principais *temas* que foram objeto de atenção dos conselheiros do MB ao longo desses oito anos. Destacamos três grupos de temas que identificamos como “operacionalização do mosaico”, “agenda da sociodiversidade” e “agenda da biodiversidade”.

A ideia original era acompanhar a frequência com que um tema surgia e/ou desaparecia na pauta das reuniões. A sua menção na memória/ata da reunião nos autorizava a assinalar que ele estava sendo discutido. Caso um determinado tema não fosse mencionado na pauta ou ao longo dos debates nas reuniões subsequentes, isso nos indicava que ele já era mais prioritário, ou que talvez estivesse sendo tratado em outra instância, tal como uma Câmara Técnica ou Grupo de Trabalho, o que requereria acompanhar as memórias das reuniões dessas instâncias nos documentos existentes, sempre que possível cotejando com algum ator que tenha participado do debate.⁷ Se o tema simplesmente desaparecia da pauta nas reuniões, isso nos sugeria duas situações: a) ou ele já havia sido encaminhado; b) ou provavelmente ele tivesse sido colocado em suspenso devido a um impasse qualquer, seja devido a incertezas que geravam alguma “controvérsia sociotécnica” que impediu o seu avanço, seja porque as disputas políticas falaram mais alto que a possibilidade de consenso e avanço da discussão. Como se sabe, certos assuntos são socialmente (e não “naturalmente”) mais polêmicos que outros, sobretudo quando implicam em distribuição ou redistribuição de recursos de diversa natureza. De qualquer maneira, a intenção do nosso quadro era mapear os temas de forma a possibilitar uma visão de conjunto que possibilitasse alguma linha de interpretação.

quatro eixos de atuação do Projeto BIG, apenas um contempla “ampliar e fortalecer a participação e o controle social na gestão e conservação do ecossistema”. Para uma descrição sucinta e bastante razoável do Projeto BIG/FAO, cf. www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdcx/~edisp/inea0071529.pdf. Acesso em 29 jan 2015.

⁷ Infelizmente, no site do MB foram disponibilizadas apenas 3 memórias de reuniões de CTs e uma de um GT.

Quadro 15. Distribuição dos temas discutidos nas reuniões do CCMB

Temas	Reuniões do CC					2007			2008			2009				2010			2011				2012			2013 (*)		2014				
	1	2	3	4	5	1	2	3	1	2	3	1	2	3	4	1	2	3	1	2	3	4	1	2	3	1	2	1	2	3		
OPERACIONALIZAÇÃO DO MOSAICO																																
Dinâmica do mosaico e do CC: gestão integrada e participativa, portaria do MMA, funcionamento/regimento, composição, transparência, busca de recursos, consenso e resolução de conflitos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Plano de Ação: Criação, Alteração e Funcionamento das CTs e GTs		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Debate/Exposição sobre a situação das UCs participantes do mosaico e dos seus respectivos conselhos			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aporte de recursos de ONGs ou projetos externos ao território			X					X	X					X	X	X	X												X		X	
Capacitação de conselheiros				X				X	X	X	X	X	X		X			X														
Mudança de gestores/Reestruturação do órgão estadual						X				X		X		X		X	X	X	X					X	X		X	X		X		
Projeto de Proteção e Fortalecimento do MB									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X									
Diretrizes Estratégicas do MB															X	X	X	X							X	X	X	X	X	X	X	X
AGENDA DA SOCIODIVERSIDADE																																
Adequação ou revisão do Plano de Manejo do Parna Serra da Bocaina			X				X		X	X	X																					
Acesso aos recursos naturais por parte das comunidades tradicionais/Acordos de Manejo			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X								X			X		X
I Encontro de Populações Tradicionais e Gestores: Preparação e Balanço						X	X	X	X	X									X													
Regularização fundiária/ Recategorização de UCs/Revisão de Plano de Manejo e Zoneamentos						X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X								X			X		X
Projetos de Ecoturismo, Turismo sustentável e/ou de Turismo de Base Comunitária							X	X		X	X					X	X	X	X												X	
Projeto práticas sustentáveis nos territórios tradicionais								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X													X	X
Provável judicialização dos conflitos fundiários																															X	X
AGENDA DA BIODIVERSIDADE																																
Licenciamento de Angra III/Condicionantes/Compensação				X	X	X	X	X	X	X							X	X	X					X								
Atuação do Ibama e/ou Ministério Público				X		X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X											X		X
Falhas de comunicação e dificuldades de integração entre órgãos e ações governamentais de distinta jurisdição/Conflitos entre leis estaduais e federais						X	X		X	X	X				X	X			X								X			X	X	X
Projetos imobiliários e outros licenciamentos						X	X				X				X		X	X	X	X	X	X	X	X	X							X
Operações de fiscalização								X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X					X	X	X	X	X	X	X	X	X
Projeto BIG/FAO										X					X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pré-Sal/Observatório do Pré-Sal																	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Monitoramento ambiental: fauna e flora																											X	X	X	X	X	X

Fonte: Atas/memórias das reuniões do CCBB. Elaboração nossa.

(*). Em 2013 ocorreram quatro reuniões do CCMB, mas não há memórias correspondentes a elas disponibilizadas no site do MB. Participei como convidado da primeira delas e fiz o registro dos debates. Os temas discutidos na última reunião (que aparece aqui como a de número 2) foram resgatados a partir de conversas com atores-chave. As reuniões intermediárias não foram registradas aqui.

1º MOVIMENTO: FORTALECIMENTO DA AGENDA DA SOCIODIVERSIDADE

1º período: de 2007 a final de 2008: Criação do MB até a realização do I Encontro de UCs e Comunidades Tradicionais

2º período: de 2009 a meados de 2011: Projeto de Fortalecimento do MB (CI-Brasil e SOS Mata Atlântica) e Projeto Práticas Sustentáveis

2º MOVIMENTO: REORIENTAÇÃO PARA A AGENDA DA BIODIVERSIDADE?

3º período: Meados de 2011 ao fim de 2012: Assinatura do projeto BIG/FAO até Renovação do Conselho. Articulação da coalizão pró-biodiversidade

4º período: 2013 a meados de 2014: Articulação das CTs, polarização entre CTs de ambas as coalizões. Rearticulação da coalizão pró-sociodiversidade: Carta Aberta sobre Conflitos Fundiários

5º período: junho a dezembro de 2014: Retomada da agenda da biodiversidade. Anúncio da judicialização dos conflitos por parte das comunidades em parceria com o Ministério Público Federal

Agregamos no grupo “operacionalização do Mosaico” os temas mais frequentes e que aparentemente sempre inquietaram os conselheiros, ou seja, questões institucionais diversas: as discussões sobre o formato organizacional e a composição do conselho, a portaria de reconhecimento do MMA, o regimento interno, os planos de ação e a criação/alteração e funcionamento das CTs e GTs. Como vimos acima, na leitura crítica que fizemos das atas/memórias, houve um grande esforço em acomodar as disputas e os conflitos existentes no território, o que resultou em estratégias de inovação tanto da representação do conselho e sua composição quanto da constituição de uma diretoria também colegiada (e negação do modelo presidencial previsto), o que por sua vez demandaria, na concepção dos conselheiros, novo reconhecimento do MMA, o que, aliás, nunca chegou a ocorrer.

Deu-se ao longo dos primeiros anos muita atenção à participação das populações tradicionais, distribuídas em áreas protegidas e dentro de UCs, numa lógica de composição paritária (estatal e não estatal, como no modelo originalmente concebido no MMA) que acabou colocando em evidência dois campos distintos e opostos – isto é, gestores vs. lideranças – sinalizando de antemão a polarização do debate. Discutiu-se ainda a participação das ONGs locais, que se negaram a ficar a reboque, apenas “secretariando” o trabalho dos gestores (o que também era previsto no modelo original). Hoje, elas tanto compõem o segmento não estatal quanto estão representadas duplamente na diretoria colegiada.

Outros temas que consideramos relativos à “operacionalização” são os informes sobre a situação das UCs participantes, os anúncios de novos aportes externos de recursos, os projetos de capacitação de conselheiros, as avaliações e projetos estruturantes (Fortalecimento e Diretrizes Estratégicas) e as constantes mudanças de gestores e a reestruturação por que passou a Fundação Florestal, os quais refletiam diretamente no adequado ou precário funcionamento do MB. Foi estabelecido pelo plenário, por exemplo, que as reuniões do CCMB seriam itinerantes, criando oportunidade para que os conselheiros visitassem e conhecessem de perto a situação das UCs e Áreas Protegidas, bem como dando oportunidade para que o gestor anfitrião fizesse uma pequena explanação sobre os principais desafios de gestão que encontrava no seu cotidiano. Isso explica a grande frequência do tema “descrições das UCs”, pois esse rito fazia parte da pauta de quase todas as reuniões.

A ideia de organizar os demais temas em dois grupos de “agendas” – que deveriam ser idealmente tratadas de forma complementar e integrada, mas acabaram por se firmar como polares e quase mutuamente excludentes – surgiu a partir da identificação das duas coalizões

que mencionamos acima (pró-sociodiversidade e pró-biodiversidade), que se constituíram e fortaleceram ao longo dos debates. Elas travavam entre si no âmbito do CCMN verdadeiros confrontos de forma a delimitar posições e estabelecer limites mais do que reconhecer possíveis parcerias e alianças consensuais.

A figura ao final do capítulo apresenta de forma sintética as discussões abaixo.

4.4.1 Primeiro mo(vi)mento: fortalecimento da agenda da sociodiversidade (2007-2011)

Na primeira reunião com a participação da sociedade civil, após a criação do Mosaico, em março de 2007, na sede da Associação Cairuçu, as comunidades e ONGs se manifestaram em alto e bom som reivindicando um maior número de cadeiras no CCMB (pelo menos três, ao contrário de uma única prevista). No Parque Estadual da Serra do Mar, algumas tentativas de encaminhamento dos pleitos dos moradores em área de proteção integral já vinham sendo encaminhadas pelos gestores, que, por meio da inovação introduzida da legislação ambiental estadual, haviam tentado encaminhar a situação dos conflitos fundiários com a realização de um zoneamento inclusivo, categorizando as áreas habitadas como de interesse antropológico, cultural e histórico (Simões, 2010).

O processo de construção e aprovação do Regimento Interno perdurou por todo o ano de 2007 e 2008, com a opção pela constituição de uma coordenadoria colegiada para a diretoria (ao invés do formato presidencialista original), e muita energia foi gasta ao longo do processo de licenciamento de Angra III, tendo o Ibama monopolizado a autoridade de órgão licenciador, apesar das tentativas dos membros do MB de brechar a concessão das licenças prévia e de instalação. Nota-se que os gestores das UCs estiveram muito envolvidos nesse primeiro momento com a possibilidade de participar do processo de licenciamento e da definição de condicionantes em virtude da possibilidade de canalizar recursos para suas unidades. Nota-se também, pelo teor das cartas e moções encaminhadas ao Ibama, uma disputa pelo reconhecimento e autoafirmação dessas instâncias regionais de planejamento territorial, as UCs, em relação ao órgão federal. Essa foi uma das primeiras articulações da coalizão pró-biodiversidade no sentido de estabelecer uma agenda própria para o MB. Dela participaram ativamente o então gestor da APA Cairuçu e o gestor da ESEC Bananal.⁸

⁸ O tema do monitoramento e licenciamento ambiental sempre mobilizou os gestores de ambas as coalizões em virtude da possibilidade de serem beneficiados com recursos de compensação ambiental. Na primeira reunião da CT Planejamento, Licenciamento e Monitoramento Ambiental, em junho de 2013, apenas gestores de UCs

Porém, a tônica dos primeiros quatro anos definitivamente recaiu sobre a agenda da sociodiversidade. Até meados de 2011 havia uma grande expectativa de que as comunidades tradicionais pudessem de fato ver atendidas os seus principais pleitos, que dizem respeito à regularização da situação fundiária, e ao reconhecimento dos territórios tradicionais ainda em litígio (alguns quilombos e os territórios dos caiçaras na Juatinga) devido à histórica sobreposição de UCs criadas nas décadas de 1970, 1980 e 1990. Vários projetos e iniciativas foram realizados entre 2007 e 2011 para aproximar gestores e lideranças comunitárias, bem como para dar visibilidade ao modo de vida dos comunitários, que supostamente desenvolvem atividades produtivas e/ou “práticas sustentáveis” de baixo impacto ambiental (Cortines, 2008; Bussolotti et al., 2010; Bussolotti et al., 2011; Igara, 2011).

Num esforço para compreender a situação descrita acima, é bom lembrar que o ano de 2007 representa um marco para as comunidades tradicionais. Nele foi assinada a lei que instituiu a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), brindando uma luta de décadas pelo reconhecimento do direito à diversidade étnica. Em 2007 também foi criado o ICMBio, que representou não apenas um esforço de fortalecer todas as unidades de conservação federais, mas, sobretudo, de assegurar que se fortalecessem as conquistas dos movimentos sociais associados à floresta e ao acesso aos recursos naturais em geral: as Reservas Extrativistas (Resex) e as RDS. Saíram fortalecidos não só as unidades de conservação de uso direto ou sustentável, mas também as demais áreas protegidas, como os quilombos e as terras indígenas amparados pelo grande guarda-chuva da sustentabilidade.

Somem-se a essas realizações no plano federal a constituição de um órgão, um ano antes, para gerir as questões ambientais no estado do Rio de Janeiro, unificado em torno do gerenciamento dos recursos hídricos, que firmava de vez a importância da agenda ambiental em solo carioca. Efetivamente, no início de 2008, por iniciativa dessa agência ambiental (INEA/RJ), foram iniciados os estudos para a recategorização do Parque Estadual Marinho do Aventureiro.⁹ Em 2010 foi lançado o Termo de Referência para os estudos para a

estavam presentes, demarcando esse campo temático como quase que exclusivo da agenda da biodiversidade. Uma exceção é o Observatório do Pré-Sal, uma iniciativa recente de uma ONG local, que tem despertado o interesse de atores diversos desde meados de 2014.

⁹ Em 2006, o Ministério Público exigiu que fosse solucionada a situação da Comunidade do Aventureiro, na Ilha Grande, que desde 1981 vivia em situação de ilegalidade após a criação da Reserva Biológica da Praia do Sul e da criação do Parque Estadual Marinho do Aventureiro. Em 2008, então na direção da Secretaria do Estado do Ambiente do RJ (SEA/RJ), o deputado estadual Carlos Minc propôs a criação de um GT para a realização dos estudos de recategorização. A criação do INEA, dois anos antes, juntou a mesma agência vários ambientalistas e técnicos favoráveis ao encaminhamento de uma solução, apesar das pressões de setores da burocracia estadual (Cf. Codig, s/d; O Eco, 2007)

recategorização da Reserva Ecológica da Juatinga, patrocinados com recursos de compensação ambiental geridos pelo Funbio (Igara, 2011).¹

Além disso, havia o apoio declarado de alguns gestores de ambos os estados pela causa socioambiental. Pode-se notar acima, no quadro dos temas do CCMB, que a mobilidade dos gestores é muito grande. Em 2007, a configuração de gestores com tendências socioambientalistas dominava o MB: o Núcleo Picinguaba do PESM, a APA Tamoios, a ESEC Tamoios e mesmo o gestor da APA Cairuçu e do Parna Serra da Bocaina eram simpatizantes e advogavam pelos pleitos dos comunitários. E não estava muito claro ainda nesses primeiros anos quem participava da coalizão pró-biodiversidade. Em 2008, a configuração de forças se altera um pouco, com a entrada em cena do novo gestor do Parque Nacional, que era mais linha dura e aglutinou nos anos seguintes em torno de si os demais gestores com inclinações conservacionistas, como o novo gestor da APA Cairuçu, que assumiu em 2009, o gestor da REJ, e o gestor substituto do Núcleo Picinguaba do PESM, que assume em 2010 (mas é desligado da Fundação Florestal em maio do ano seguinte). Havia ainda outros gestores com inclinações para ambos os lados, mas isso não era abertamente declarado por medo de represálias dos órgãos estaduais do meio ambiente. De todo modo, conforme veremos adiante, esses gestores da coalizão pró-biodiversidade enfrentam até meados de 2011 oposição no âmbito do CCMB.

A primeira grande conquista das comunidades tradicionais da Bocaina foi sem dúvida a realização em outubro de 2008 do I Encontro de Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas do Mosaico Bocaina. O Encontro representou não somente a possibilidade de promover uma aproximação entre gestores e lideranças comunitárias, mas também, graças à metodologia empregada, de fomentar o debate sobre as questões pungentes em cada um dos territórios tradicionais, fossem eles caiçaras, caipiras, quilombolas ou indígenas. Por meio de reuniões preparatórias, foi possível ouvir o que os diferentes atores espalhados pela região tinham a dizer, e, talvez, mais importante que isso, dar voz pela primeira vez a demandas que nunca tinham tido espaço para se manifestar. Os comunitários relatam que por meio do Encontro aprenderam muito sobre o lugar onde vivem e sobre as outras comunidades, mas também puderam pensar em termos de desafios quanto à gestão participativa e ao uso do território e acesso aos recursos naturais. Vários temas foram recorrentes: desde a necessidade

¹ Cf. <http://www.funbio.org.br/todas-compras-e-contratacoes/funbio-prorroga-prazo-para-manifestacao-de-interesse-em-consultoria-para-definicao-de-categoria-de-unidade-de-conservacao-da-natureza>. Acesso em 28 jan 2015.

de saneamento ambiental, da acessibilidade ao território numa região muito chuvosa e íngreme, de condições dignas de moradia, do gerenciamento do lixo, do direito à permanência no território e/ou à recompensa/indenização por serviços ambientais prestados, de educação e saúde, enfim, do acesso aos direitos mínimos de cidadania; mas também, do ordenamento do turismo, da proteção aos recursos naturais, do respeito às leis, do controle social por meio dos conselhos, enfim, dos deveres para além do Estado e dos governos. O encontro deu visibilidade às causas daquelas populações e acabou atraindo a atenção de financiadores e projetos externos. Desse Encontro também surgiu o Fórum Regional de Comunidades Tradicionais, que tem promovido a mobilização e a integração das diferentes comunidades.

Um dos desdobramentos do Encontro, por exemplo, veio sob a forma de um projeto externo de capacitação em oficinas de rádio e vídeo, além de formação em legislação ambiental e sobre o bioma para os jovens das comunidades tradicionais. Embora tenha deixado frustrados os participantes por não ter cumprido com todas as promessas originais (equipamentos e eventual prolongamento), o Projeto “Nas Ondas da Mata Atlântica”, oferecido pela SEA/RJ, durou de 2009 a 2011.¹⁰ Os comunitários foram também convidados a participar dos estudos de recategorização de áreas do PESH, Núcleo Picinguaba e da REJ.

Outro avanço do MB e conquista da coalizão da sociodiversidade foi o projeto “Práticas Sustentáveis”, implementado ao longo dos anos de 2009 e 2010 no território graças aos recursos do projeto “Fortalecimento do Mosaico Bocaina”, uma iniciativa de um consórcio de ONGs externas (Cf. Bussolotti, 2010). A gestão dos recursos do projeto foi realizada por ONGs locais (Caminhos de Cunha, Move e Associação Cunhambebe). As ONGs Sapê e Ipema também receberam aportes da ONG Valor Natural para implementar projetos específicos de “conectividade” (viveiro de mudas nativas e palmito juçara, respectivamente; cf. Valor Natural, 2009). A carioca EcoBrasil esteve a cargo do Plano de Comunicação do MB e da idealização e confecção do site do mosaico, bem como tentou coordenar a implantação de programas de ecoturismo, conforme veremos adiante.

O principal objetivo do Práticas Sustentáveis foi revelar e reforçar uma imagem positiva das comunidades tradicionais como parceiras da conservação dos recursos naturais. Foram feitos levantamentos de técnicas e atitudes daquelas populações em relação à Mata Atlântica e aos recursos marinhos, práticas essas que discursivamente foram tratadas como não representando

¹⁰ Cf. em <http://www.bocaina.org.br/noticias/390-1o-video-documentario-projeto-nas-ondas-da-mata-atlantica-mosaico-bocaina>, o link para um vídeo com depoimentos dos moradores de territórios tradicionais elaborado pelos alunos do referido curso.

um impacto ambiental negativo naquela região. Pegando carona no discurso do convívio harmonioso homem/natureza, da proteção do equilíbrio ecológico e da sustentabilidade, e inspirados na metodologia aplicada para o estabelecimento de Zonas Histórico-Antropológicas do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar (Simões, 2010; Simões & Ferreira, s/d) procurou-se fomentar uma atmosfera favorável à adoção de Acordos de Manejo entre gestores e comunidades, umas das saídas previstas na legislação que contempla a coexistência de moradores em áreas de proteção integral. De fato, trata-se de uma estratégia bastante inteligente em termos de promoção da visibilidade, a qual tinha sido, aliás, uma das resoluções do encontro de gestores e lideranças realizado em 2008.

Em junho de 2010 foram apresentados os resultados do projeto Práticas Sustentáveis, que trazia ademais comentários, considerações e um parecer de um advogado ambiental sobre a viabilidade do estabelecimento de acordos de manejo ou termos de compromisso, gerando grande expectativa entre os comunitários ansiosos para encaminhar os litígios com as UCs. Contudo, não há nenhuma indicação de que tal estudo tenha sido acolhido pelos gestores. O Relatório Técnico Final comenta mesmo sobre a “falta de interlocução com o gestor do Parna Serra da Bocaina”, que em agosto de 2010 declina de participar da coordenação colegiada, afastando-se temporariamente do CCMB. Por outro lado, também se afirma que os estudos realizados possibilitaram “a articulação dos pescadores no Plano Diretor do município de Paraty para a inserção de Trindade como território caiçara, a disponibilidade de articulação com vereadores locais e o início de um trabalho para a elaboração de turismo comunitário no bairro” (Bussoloti et al., 2010, p. 76). Não obstante, não há sequer menção nas reuniões do conselho posteriores à devolutiva do projeto que sinalizassem alguma mudança no status quo.

O ano de 2011 se inicia com a esperança de que o principal pleito das comunidades tradicionais em relação às UCs pudesse ser atendido. Em junho ocorreria a devolutiva dos estudos de recategorização da Reserva Ecológica da Juatinga (REJ). O Projeto Fortalecimento do Mosaico Bocaina tinha finalizado o ano de 2010 com uma oficina de planejamento estratégico (Diretrizes Estratégicas do MB) e havia certa euforia que se manifestou nas listas de presença das reuniões de abril e julho daquele ano, bastante significativas (que contaram com a participação de 34 e 35 pessoas, respectivamente). Na reunião de abril foram apresentados equipe pela equipe da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA) os “Roteiros da Biosfera”, projetos alternativos de geração de renda via incremento do turismo de base comunitária, o que mobilizou novamente os atores interessados e/ou envolvidos com o turismo na região, e levou à uma revitalização da CT de Ecoturismo.

Apesar do grande poder de mobilização – e pressão – demonstrado pelas lideranças do Fórum de Comunidades Tradicionais, que viram nessa ocasião a oportunidade de reestruturar a CT UCs e Populações Tradicionais e atraíram para a reunião sobre a recategorização dezenas de comunitários de diversas áreas, as duas reuniões dessa CT realizadas em junho e julho de 2011 não contaram com ampla participação dos gestores de UCs, exceto o gestor da REJ.¹¹ Mesmo assim, as quatro reuniões do CCMB ao longo daquele ano tiveram uma significativa participação: em média de 35 pessoas.¹²

Em julho é assinado o contrato do Projeto BIG/FAO e em outubro um edital do Ministério do Turismo contemplava várias comunidades, coordenadas pelo Quilombo do Campinho, com um projeto de Turismo de Base Comunitária. Acreditamos que esse reconhecimento federal tenha motivado e impulsionado as lideranças quilombolas a desarticular quaisquer projetos de desenvolvimento do turismo propostos por atores não comunitários “externos”, como foi o caso do bloqueio das atividades desenhadas no âmbito do CT de Ecoturismo, que foram novamente suspensos na última reunião do ano realizada em agosto de 2011. Em nome do protagonismo das comunidades muitas ideias não avançam. Há extremismos de ambos os lados.

4.4.2 Segundo mo(vi)mento: mudança de foco – a vez da agenda da biodiversidade? (2012-2014)

Esse segundo *movimento* diz respeito ao relativo declínio em termos de capacidade de mobilização e consequente “enfraquecimento” do Fórum das Comunidades Tradicionais, reconhecido verbalmente pelo seu coordenador em meados de 2012, acompanhado por uma rearticulação da coalizão pró-biodiversidade após a assinatura um ano antes do Projeto BIG/FAO. Desde então observam-se várias tentativas de controle do CCMB por parte dessa coalizão, com um certo grau de oligarquização do Conselho, cuja coordenação colegiada já iniciara em 2011 a prática de se reunir em separado por vários motivos, inclusive para a definição das pautas. Na verdade, a equipe do BIG/FAO já vinha influenciando desde o início de 2012 diretamente no funcionamento do MB, pois é responsável pela contratação e remuneração do novo secretário executivo contratado. Em 2013 há uma retomada da coalizão

¹¹ Na verdade, estavam presentes como “convidados” na primeira reunião, além do gestor da REJ, uma servidora do Parna Serra da Bocaina; na segunda, além dela, duas servidoras da APA Cairucu, além de servidores da agência estadual carioca (INEA/RJ). Estavam presentes também, além dos 24 “convidados” – entre pesquisadores e as servidoras mencionadas – 44 moradores da REJ, principais interessados nos encaminhamentos e estudos de recategorização.

¹² Exceto a última reunião do ano, realizada no alto da serra, no Núcleo Santa Virgínia do PESM, à qual compareceram apenas 20 pessoas.

da sociodiversidade, com o respectivo distanciamento dos gestores. Esse ano culmina com a redação coletiva da Carta Aberta do Mosaico Bocaina, que só seria divulgada em 2014.

A coordenação colegiada teve diferentes configurações. Em 2011 era composta por uma ONG paulista, e pelo Fórum de Comunidades Tradicionais (ambos de orientação socioambientalista), e de duas UCs em solo carioca, de tendência claramente conservacionista, a APA Cairuçu (federal) a REJ (estadual), tendo se juntado a eles, em 2012, o PESM, Núcleo Santa Virgínia, cuja orientação era também então conservacionista, o que gerou certo desequilíbrio mais favorável aos conservacionistas. Posteriormente, a coordenação colegiada passou a ser composta por dois gestores de UCs cariocas, dois gestores de UCs paulistas e duas ONGs, uma de SP e outra do RJ, num total de seis componentes.

Como já afirmamos acima, a coalizão pró-UCs tentou por diversas vezes ao longo dos quatro anos anteriores obter o controle do CCMB e demarcar sem muito sucesso a sua agenda no território. Eles padeciam de uma capacidade de articulação e coordenação, uma vez que os órgãos ambientais federais e estaduais têm uma histórica dificuldade de diálogo e “ vaidades ” que se manifestam em diferentes estilos de gestão, em função mesmo do maior grau de autonomia e discricionariedade dos gestores federais em relação aos estaduais. Mesmo as divisões e departamentos do MMA, após a criação do ICMBio e o isolamento do Ibama, passaram a falar diferentes linguagens e a se estranhar.

As únicas iniciativas encontradas então de realizar uma “ gestão integrada ” foi promover três operações conjuntas de fiscalização, nos primeiros meses de 2009, na virada dos anos 2009-2010 e durante sete dias no primeiro semestre de 2011 (30 abr-06 maio). As chamadas “ Operação Verão ” e a Operação Mosaico Bocaina I foram a maneira que esses gestores encontraram para demarcar o terreno.

Mas para entender o contexto, é bom antes agregar algumas informações.

Não se sabe se por orientação superior dentro da hierarquia do ICMBio ou por inclinação pessoal dos gestores do Parna da Serra da Bocaina, sempre houve dificuldade de relacionamento daquela UC com os moradores vivendo dentro e/ou no seu entorno; sempre foram reticentes e se recusaram em ceder qualquer área que favorecesse a negociação. A leitura das atas nos indica, inclusive, que durante todo o segundo ano de funcionamento do CCMB, o chefe do Parna esteve ausente, preocupado com as suas diligências de fiscalização, tendo culpado o excesso de trabalho e a falta de recursos como responsáveis pela sua

“omissão”. Quando da vacância de postos na Coordenadoria Colegiada do Mosaico, em 2009, houve inclusive oposição por parte de outros conselheiros que a vaga lhe fosse automaticamente conferida, uma vez que novamente ele se encontrava ausente durante essa reunião (a segunda daquele ano).

O caso do Parna Serra da Bocaina é exemplar porque de certa forma revela como opera a oposição entre concepções sobre o papel das UCs e os objetivos da conservação da biodiversidade de que já tratamos.¹³ Apesar de ser a UC mais antiga da região, o Plano de Manejo do Parna Serra da Bocaina foi aprovado apenas em 2001 e publicado em 2002, a partir de estudos técnicos preliminares iniciados em 1996 (ICMBio/PSB, 2002). Seu Conselho Gestor foi criado somente em 2008, e a posse dos conselheiros se deu em 2009. Ainda hoje restam incertezas em relação aos limites do Parna, e isso também se reflete na sua implementação efetiva, inexistente segundo alguns, e nos conflitos constantes entre guardas florestais, posseiros e demais moradores.

No entanto, essa situação tem se alterado em anos recentes. De acordo com relatórios das operações de fiscalização mencionadas acima, a partir de 2009, dentro do projeto “Nova Imagem do PNSB”, e com o objetivo de “ordenamento da atividade turística” na região da APA do Cairuçu e da Reserva Biológica da Juatinga nos feriados mais concorridos do ano (Réveillon, Carnaval e Páscoa), a equipe do Parna realizou, em conjunto com o INEA/RJ, duas Operações Verão (fev-mar 2009 e 2009-2010). Elas contaram com a participação do Batalhão de Polícia Florestal da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro, com a Polícia Rodoviária Federal, com o PrevFogo do Ibama (NOA/Ibama), com uma das primeiras parcerias público-privadas na área ambiental (com a empresa Econsenso), e com Secretaria de Segurança da Prefeitura de Paraty. Consta também dos relatórios a participação da Associação Cairuçu (uma ONG que representa os moradores do condomínio Laranjeiras), da Associação

¹³ Criado em 1971, teve sua área reduzida por decreto no ano seguinte, aparentemente por pressões políticas de proprietários que não queriam ver suas terras incluídas na UC e, segundo alguns pesquisadores, para favorecer a construção de um complexo hoteleiro pela empresa multinacional Adela-Brascan, que comprou na época uma área na localidade de Trindade, situada no extremo sul do estado do RJ e expulsou os então moradores. O projeto de construção do trecho Rio-Santos da BR-101, datado da década de 1960 (o primeiro trecho foi entregue em 1971), foi uma clara atuação do governo federal no sentido de viabilizar a vocação turística identificada pela Embratur para todo o litoral do eixo RJ-SP, transformando essas áreas em objeto de cobiça dos empresários que se lançaram na especulação imobiliária, tentando tornar todas as praias em áreas negociáveis. Graças à mobilização e resistência dos caiçaras que ali residiam, o empreendimento foi finalmente embargado e aquela população, formada basicamente por caiçaras, obteve e, 1981 a titulação de suas posses (para uma descrição mais detalhada desse episódio, ver Bussolatti, 2010). Apesar disso, a área de Trindade está em grande parte localizada na área de sobreposição de duas UCs federais, o Parna Serra da Bocaina e a APA do Cairuçu. Hoje a comunidade vive principalmente da pesca e do turismo de temporada.

de Moradores Nativos e Originários de Trindade (AMOT), e da Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT) (Cf. ICMBio/PNSB, 2009; ICMBio/Inea, 2010).

Nota-se em ambas as operações a preocupação com a indicação por meio de placas dos limites do Parna, e com proibições de várias ordens (de estacionamento, de propaganda irregular, de vendedores ambulantes, de acampamento fora dos campings permitidos, de música ao vivo ou ambiente, a realização de fiscalização sobre obras e atividades irregulares dentro dos limites do PNSB etc). Mas elas também contaram com a manutenção emergencial de trilhas e a sinalização das mesmas, e com o controle estrito do fluxo de turistas para as áreas mais concorridas, tal como a piscina natural do Caxadaço. Além disso, foi organizada uma exposição sobre o PNSB e outras UCs federais da região e sobre o PrevFogo; também foi aplicado um questionário de visitação e promovida a sensibilização dos visitantes quanto ao destino correto do lixo.

Em 2011, nos primeiros dias de maio, foi realizada a Operação Mosaico Bocaina I (MB I), como resultado das articulações do GT de Fiscalização do MB, e dos estudos “para determinar a capacidade de suporte, indicadores de sustentabilidade e propostas de ações para a região de Trindade e áreas abrangidas pela APA Cairuçu, Parna S. Bocaina e Resec Juatinga” iniciados em janeiro daquele ano. Segundo depoimento de um dos gestores, o objetivo dessa operação foi “coibir ilícitos ambientais como construções irregulares, pesca ilegal, caça e extração de palmito”. Com duração de sete dias e o envolvimento de diversas instituições, seis UCs e 22 agentes, a operação MB I aplicou 27 notificações, três autos de constatação, 11 autos de infração; prendeu e apreendeu 2 infratores, material de caça e armadilhas, além de promover a demolição de rancho de caçadores, construções irregulares no PNSB e na APA Cairuçu e dois barcos de pesca; apreendeu também irrisórios 7 m³ de madeira e embargou uma serraria. O coordenador da operação festejou o feito afirmando que “os benefícios das operações integradas, além de cumprir a missão das instituições envolvidas, otimizam os recursos humanos e financeiros e fortalece as instituições envolvidas; as equipes saem estimuladas além do ganho do fortalecimento da gestão ambiental regional”.

Por mais que esses episódios possam ser encarados apenas da perspectiva da ação policial, repressora e coibitiva de práticas coletivas, temos que considerar que é fundamental que as UCs de proteção integral cumpram seu papel de efetivamente proteger os recursos naturais e fiscalizar a extração ilegal de madeira, bem como a coleta de espécies e a captura de animais silvestres. Além disso, pessoas não são anjos e a oportunidade de

produzir renda com o turismo pode levar os habitantes a promover atitudes predatórias, como, aliás, vinha ocorrendo até então, tal como podemos perceber nas fotos disponibilizadas no relatório pela sobrelotação de barracas nas praias e a exploração do comércio inclusive dentro das áreas do Parna (Cf. ICMBio/PNSB, 2009). Mas aparentemente os coordenadores das operações exageraram, e têm sido questionados no âmbito do CCMB pela “truculência” das ações.¹⁴ É bom lembrar que àquela altura o CCMB ainda era dominado pela coalizão da sociodiversidade. Na reunião do Conselho que seguiu-se a Operação MB 1 questionou-se, por exemplo, o fechamento de um posto de saúde que estava sendo construído pela prefeitura de Paraty numa comunidade caiçara.

O outro lado da moeda dessas políticas e práticas de “fiscalização” que não merece de forma alguma ser louvado é o emprego da autoridade para intimidar moradores que habitam na região desde muito antes da criação das UCs. Autos de constatação, infração, multas e ações civis públicas têm sido os instrumentos usuais nas mãos dos gestores. Assim, o legítimo investimento numa “nova imagem” para o PNSB ou nas práticas visando o ordenamento turístico (ou mesmo o estabelecimento da capacidade de carga praticadas na APA Cairuçu e Reserva Juatinga, por exemplo) estão sujeitas à interpretação contrária ao objetivo propugnado. Na verdade, podem ser vistas como abuso de autoridade e negação incondicional de tentar a solução para os conflitos fundiários por vias administrativas. O recurso ao Judiciário por parte dos gestores tem claros objetivos de facilitar o trabalho por meio da difusão do medo, da fragilização de populações muitas vezes semialfabetizadas, e da mera criminalização de práticas e condutas ancestrais.¹⁵

As duas reuniões ocorridas em 2012 contaram com a presença de 18 e 19 pessoas, respectivamente, a metade da participação em relação aos anos anteriores, demonstrando uma vez mais a desmobilização das comunidades que, aparentemente, haviam se desencantado com o MB. A primeira reunião foi realizada estrategicamente em Angra dos Reis, longe,

¹⁴ Como veremos adiante, a divulgação em julho de 2014 da Carta Aberta do Mosaico Bocaina, direcionada aos órgãos ambientais federais e estaduais, bem como às prefeituras e aos membros do Ministério Público Federal provocou uma reviravolta no relacionamento entre as populações tradicionais (e as ONGs locais que defendem as suas causas) e os gestores de UCs reticentes a adotar os instrumentos previstos na legislação para a administração dos conflitos fundiários existentes.

¹⁵ Aliás, o recurso ao medo é uma estratégia recorrente naquela região. Em abril de 2013 uma bomba caseira foi colocada sobre o muro da casa de uma analista ambiental da APA Cairuçu, provocando sérios danos materiais, mas felizmente nenhuma vítima. E esses atentados não foram os primeiros: outra servidora já tinha tido um carro incendiado criminalmente duas vezes anos atrás. Nada foi esclarecido até hoje, mas essas ações criminosas parecem ser motivadas pelas operações de fiscalização para fazer valer o Plano de Manejo daquela UC. Há muitos interesses imobiliários e ligados ao setor do turismo e irregularidades de todo tipo. A prática de privatização de praias da região e intimidação de banhistas por seguranças de mansões de famosos construídas em áreas de proteção permanente, por exemplo, é prática comum (Cf. O Eco, 09 maio 2013).

portanto, dos territórios conflituosos, e contou com a presença marcante de gestores e pessoal técnico das agências ambientais estaduais, salvo dois ONGUEIROS. O discurso de abertura de um dos coordenadores do MB, o gestor da REJ, é sintomático da nova configuração de forças. Clamando por uma mudança de foco do MB, falando sobre a necessidade de se criar uma “agenda estratégica do MB” para além dos conflitos entre comunidades e UCs, o gestor alerta para a união de todos para discutir os impactos socioambientais em virtude da emergência de grandes empreendimentos, como o Pré-Sal, o novo fantasma que aterroriza e encanta a todos os presentes. Havia também, naquele momento, o receio de que a criação de um novo mosaico de UCs no litoral norte de SP pudesse “enfraquecer” o MB. Naquela mesma tarde houve uma mesa-redonda com representantes da Petrobras, Ibama, Câmara dos Vereadores de Angra dos Reis e Paraty, um representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Litoral Norte, e outro do Litoral Fluminense, e um representante do Mosaico Bocaina.

A segunda reunião do ano de 2012 afirma de vez a retomada do controle do CCMB por parte da coalizão pró-UCs. A pauta trazia exclusivamente temas da agenda da biodiversidade, e versou, além da criação frustrada de um mosaico “concorrente” no litoral norte de SP, patrocinado pela Petrobras, sobre o não atendimento das condicionantes de Angra III por parte da Eletronuclear. As duas UCs federais (Parna Serra da Bocaina e APA Cairuçu) haviam denunciado o fato em Brasília e o ICMBio estava tomando as providências cabíveis. Mais uma vitória da coalizão pró-biodiversidade foi a inclusão de Angra dos Reis e Paraty na área de influência dos procedimentos de licenciamento do Pré-Sal. A coordenação colegiada, agora “dominada” pelos gestores conservacionistas, também havia realizado uma reunião privada com a Petrobras que incentivava a reestruturação da CT de Licenciamento.

Ao líder quilombola, um dos únicos representantes presentes das comunidades tradicionais no âmbito do MB, só restou lamentar a “dificuldade de dar continuidade aos seus trabalhos” devido à falta de tempo e “falta de financiamento de suas ações”, recaindo sobre a sua entidade todas as tarefas de mobilização dos comunitários e administração da CT. Ele também destacou que a Funai não vinha participando Fórum de Comunidades Tradicionais, dificultando ainda mais a articulação e mobilização dos indígenas. Aquele parecia ser o último estertor do “Fórum das Lamentações”, que era como um dos gestores se referia maldosamente ao MB durante a hegemonia da coalizão adversária.

Na última reunião do ano 2012 por ocasião da renovação do CCMB foi finalmente apresentada a proposta de um “enxugamento” da representação da sociedade civil no

Conselho. Apesar de tal proposta não ter se efetivado, uma vez que o conselho passou a contar com 62 vagas no total,¹⁶ percebe-se que o projeto de controle do CCMB vinha sendo elaborado nos bastidores.

O ano de 2013 se inicia com uma grande reunião em abril, na sede do Centro de Estudos Ambientais e Desenvolvimento Sustentável (CEADS), campus da UFRJ na Ilha Grande. Ainda se discutia à época o preenchimento do sem-número de vagas do CCMB e a necessidade de aprovar a nova portaria de reconhecimento a ser enviada ao MMA. Além dos informes, essa reunião foi praticamente toda destinada à montagem das câmaras técnicas (CTs), porque se acreditava que o MB deveria avançar numa agenda propositiva se articulasse os diferentes temas em espaços distintos de discussão e encaminhamento.

Todavia, a tendência foi de polarização dos atores, e as CTs passaram a funcionar, em número par, como instância de representação dentro do CCMB das diferentes coalizões. Nas três reuniões de CTS que participamos ainda no primeiro semestre de 2013 – “UC e Populações Tradicionais”, “Negócios Sustentáveis”, e “Planejamento, Licenciamento e Monitoramento Ambiental” – ficou claro que elas expressavam e reforçavam novamente a divisão entre as duas coalizões que identificamos: de um lado, comunidades e atores socioambientalistas; de outro, gestores e técnicos de instituições e órgãos ambientais. A primeira se voltou a mapear as situações urgentes frente às ameaças de reintegração de posse e aos alegados crimes ambientais cometidos por comunitários atuados nas operações de fiscalização, e a buscar administrar esses conflitos. A segunda se dedicou a mapear as “boas práticas” que haviam sido identificadas anos atrás como forma de fortalecer as cadeias produtivas já em funcionamento no território do MB.

A CT de Planejamento, Monitoramento e Licenciamento Ambiental estava preocupada com a inserção das UCs nos processos de licenciamento (mesmo que isso não esteja previsto na legislação), pois ficou claro para os gestores que apenas participando de todo o processo poderiam de fato conseguir aprimorar mecanismos de monitoramento ambiental. A CT Fiscalização e Controle Ambiental obviamente aglutinou os gestores envolvidos com as operações descritas acima e com novas operações que estavam sendo conduzidas na baía da Ilha Grande, sobretudo na ESEC Tamoios.

¹⁶ 31 titulares e 31 suplentes, uma verdadeira mixórdia em termos de representação: além das UCs e Áreas Protegidas e Populações Tradicionais (cada segmento com 18 vagas), criou-se espaço para “Instituições Estratégicas” (10 vagas), Sociedade Civil Organizada (12 vagas) e Setor Privado (4 vagas). Acredito que essa estratégia de dividir o poder tenha sido a maneira encontrada pela coalizão da sociodiversidade de evitar uma mudança drástica no rumo do CCMB.

Não temos informações precisas sobre o ocorreu de fato no segundo semestre de 2013 e primeiro de 2014, pois estávamos residindo nos EUA durante o estágio doutoral. Apesar disso, acompanhamos de longe a articulação das CTs, que, a contar pela troca de emails, tiveram dificuldade em se reunir novamente em 2013. Em agosto e setembro ocorreram duas reuniões do CCMB (uma regular e outra extraordinária), das quais pelo que fomos informados, poucos gestores participaram efetivamente. Um dos componentes da coordenação colegiada me contou que os gestores andavam em geral distanciados do MB. Nessa brecha foi elaborada a Carta Aberta do Mosaico Bocaina, que continha um tom de denúncia sobre irregularidades e abuso de autoridade de gestores que se recusavam a negociar e reconhecer os direitos aos usos tradicionais do território. Surpreendentemente esse documento obteve a aprovação dos três gestores de UCs cariocas, dois deles integrantes da coalizão adversária. Mas essa carta só viria a ser resgatada e posteriormente divulgada após a retomada das reuniões CCMB em julho de 2014.

Há um hiato que vai da realização da última reunião do CCMB em outubro de 2013 e a realização da primeira reunião do ano de 2014, em julho. Nesse meio tempo houve a contratação do novo secretário executivo e muito provavelmente ajustes internos acerca das expectativas do seu desempenho com relação à agenda da biodiversidade. Isso é notável pelas propostas de projetos que surgem nas reuniões subsequentes. Tendo sido um gestor de UC no passado, o novo secretário estava mais afinado com os novos temas e a nova orientação que se pretendia imprimir no MB, numa tentativa de rearticulação da coalizão pró-biodiversidade.

Os mosaicos da Mata Atlântica estavam novamente em evidência desde a contratação da ONG carioca Ibase pela SEA/RJ para a realização de um estudo sobre a sustentabilidade financeira desses instrumentos de gestão territorial. Graças a articulações políticas locais três mosaicos do bioma foram agraciados com emendas parlamentares e receberam R\$300 mil cada para incrementar a sua implementação via ICMBio. Foram então adquiridos imóveis, computadores, um veículo e algum recurso também foi alocado para a contratação de estagiários e combustível.

O Observatório do Pré-Sal, uma iniciativa de uma ONG local, foi então lançado, apesar de críticas pela representante da Petrobras, que tenta de todas as maneiras evitar que os canais de participação e controle social desse grande empreendimento se multipliquem. Nessa reunião também foi lançada a campanha “Preservar é Resistir” e anunciada a divulgação da Carta

Aberta do MB em apoio às comunidades tradicionais. Novamente a coalizão pró-sociodiversidade procurava se reerguer.

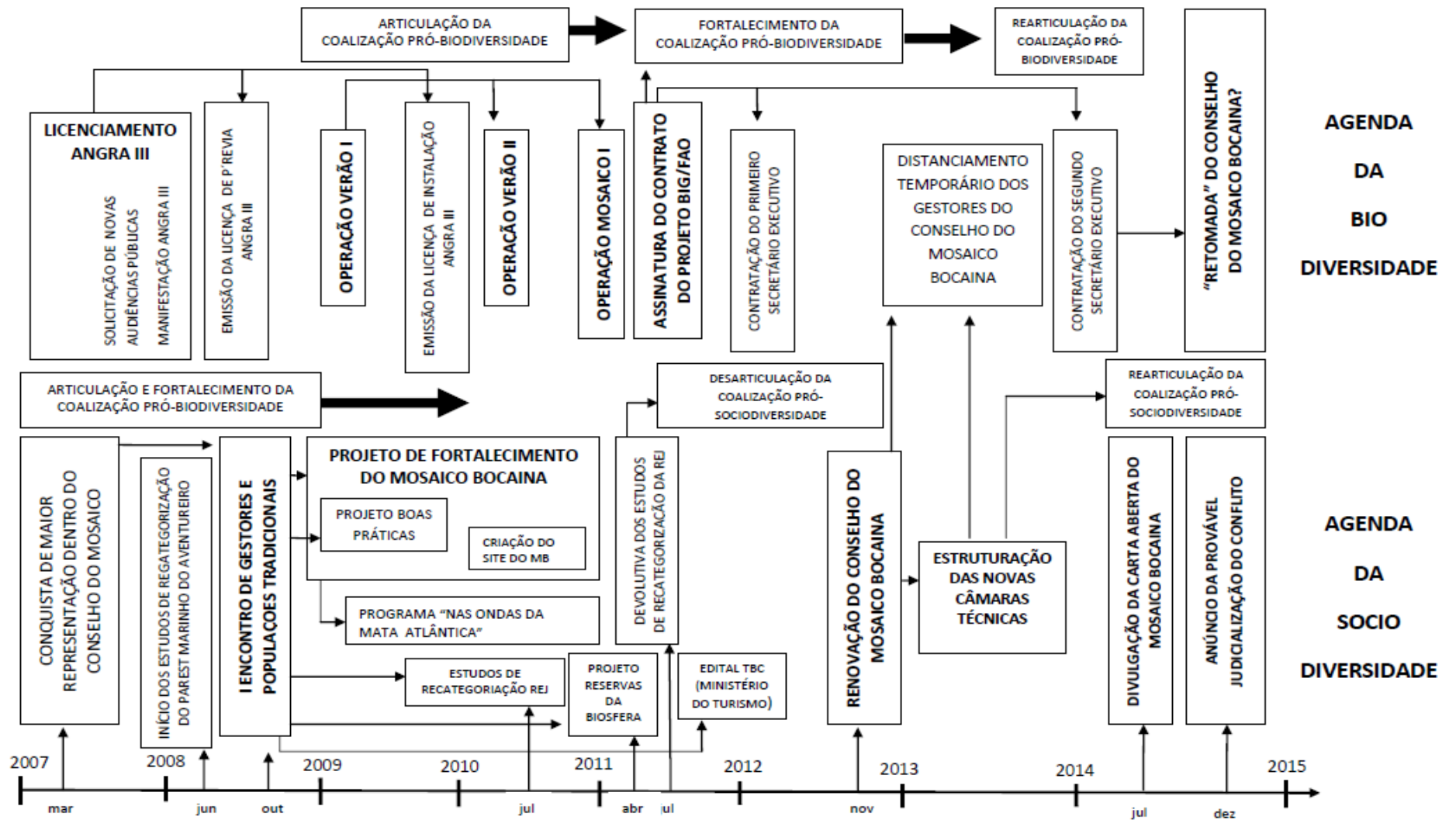
Na penúltima reunião do ano propõe-se a realização de um Encontro de Gestores de UCs do MB. A ideia era avançar na proposição de “ações integradas entre as Unidades de Conservação visando à conservação da biodiversidade em escala regional abordando, por exemplo, a questão do manejo de espécies exóticas invasoras, o monitoramento de fauna atropelada dentre outros”. Os gestores presentes festejam a proposta e “ressaltam que o MB precisa focar em ações nessa linha de trazer subsídios práticos e teóricos para fortalecer e apoiar as ações de suas UCs”. Isso indicava claramente uma nova orientação para o MB.

Na parte da tarde ocorreu um “acalorado debate” por ocasião de uma palestra sobre parcerias público-privadas como forma de incrementar o uso público de UCs. Tendo o palestrante declarado que na região do MB o turismo de base comunitária seria o mais adequado, os representantes da coalizão pró-biodiversidade, que àquela altura estava sendo pressionada pelos órgãos federais após a divulgação da Carta Aberta, se sentiram provocados. Mesmo porque, como já mencionado, eles defendem a adoção do modelo alternativo, de terceirização e concessão via mercado. A polarização entre as duas coalizões chega ao limite.

Ao final da última reunião do ano de 2014, que privilegiou a discussão de temas mais técnicos e o Plano de Ações sugerido para o ano de 2015, todo focado na agenda da biodiversidade, o Fórum das Comunidades Tradicionais veio a público anunciar a provável judicialização dos conflitos fundiários, com a entrada em cena do Ministério Público Federal interessado em investigar e garantir os direitos das comunidades tradicionais. Na mesma reunião foi anunciado que acordos de manejo entre a ESEC Tamoios e pescadores artesanais iriam finalmente ser assinados ainda naquele mês. Esperamos que essa iniciativa seja o sinal de que novos ares passam a soprar no âmbito do MB; ares que sinalizam consenso e tentativa de administração de conflitos históricos por vias administrativas.

Não é possível prever se alguma das duas coalizões sairá “vitoriosa”. Só o tempo dirá.

Figura 5. Fluxo dos temas discutidos no MB



Fonte: Memórias das reuniões do CCMB. Elaboração nossa.

CONCLUSÕES

O objetivo principal deste trabalho foi apreender os primeiros oito anos de funcionamento de um modelo de gestão ambiental e territorial que identificamos como um arranjo de governança híbrida. Para tanto empregamos várias estratégias metodológicas, tais como a análise documental, a realização de conversas com os atores chaves, a observação não participante de encontros do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina e de algumas de suas câmaras técnicas, pesquisa bibliográfica e consultas à internet. Segundo a legislação, os mosaicos de áreas protegidas e unidades de conservação são um instrumento de gestão integrada e participativa de um determinado território em que existam diversas áreas conexas, justapostas ou sobrepostas, buscando promover a sinergia entre os gestores para alcançar os objetivos da conservação da biodiversidade e a valorização da sociodiversidade.

No primeiro capítulo tratamos de caracterizar os ambientes complexos nos quais se processam os assuntos ambientais no mundo contemporâneo, carregados de incerteza de toda ordem. Realizamos para isso uma comparação da situação do gerenciamento dos recursos naturais nos EUA e no Brasil. No caso norte-americano, descrevendo brevemente a evolução das instituições que tratam das florestas nacionais. No caso brasileiro, através de uma retrospectiva histórica dos órgãos da administração pública e das políticas que se sucederam ao longo dos anos. Procuramos demonstrar a lógica de criação das áreas protegidas por aqui e como o Estado tem se comportado de forma reativa no que se refere à proteção dos recursos ambientais.

No segundo capítulo discutimos os pressupostos metodológicos que fundamentaram a concepção e enfoques do nosso objeto de investigação, que, segundo demonstramos, apenas nos era acessível nesse momento, e segundo os limites temporais, espaciais e orçamentários impostos à pesquisa, graças a uma abordagem de tipo qualitativa, buscando garantir uma descrição densa do fenômeno de construção e interação entre os atores envolvidos no Conselho do Mosaico Bocaina por meio da análise e interpretação das memórias das reuniões, e empregando técnicas narrativas para reconstituir o fluxo dos eventos ao longo desses primeiros oito anos de seu funcionamento. Outra estratégia empregada foi classificar os temas debatidos nas reuniões. Desenhamos ainda mapas visuais para organizar e sintetizar nossos achados.

No terceiro capítulo fizemos uma apresentação e problematização do conceito de governança pública a partir dos primeiros trabalhos que tentaram sistematizar os vários sentidos que foram atribuídos ao termo ao longo dos últimos anos. Ao que tudo indica, o uso e adaptação

deste conceito para a administração pública e a ciência política é uma espécie de empréstimo relativamente livre a partir da escola neo-institucional da economia dos custos de transação, inaugurada com R. Coase e desenvolvida por O. Williamson. As noções de estrutura, modos e mecanismos de governança, trabalhada por este último autor (Williamson, 1996), ampliaram consideravelmente o sentido do termo e permitiram uma apropriação pelos autores interessados em explicar ações e políticas públicas que envolviam a participação de atores estatais e não estatais, a maior permeabilidade do Estado a organizações da sociedade civil, o estímulo à cooperação e a produção de ações coletivas e bens públicos por parte da sociedade. Desse debate tomamos emprestado para os nossos propósitos o conceito de *governança híbrida*, a partir do qual procuramos compreender como se processavam as interações entre os atores que participavam do arranjo de governança que nos propusemos a estudar.

No quarto capítulo realizamos o acompanhamento e análise do debate entre atores participantes do Mosaico de Unidades de Conservação da Bocaina (MB) durante um período delimitado de modo a apreender a alternância e a evolução de dois principais (e antigos) temas naquele cenário complexo. De um lado, o objetivo precípuo, propugnado pelos órgãos ambientais e seus agentes, da conservação da biodiversidade *in situ*, isto é, em espaços especialmente protegidos da paisagem, num território “natural” (representado pelos remanescentes que se pretende proteger), recortado e delimitado pelas as unidades de conservação (UCs), um instrumento moderno de apropriação e ordenamento territorial. De outro, a garantia da sociodiversidade, isto é, o direito de existência e permanência de povos e populações ditos “tradicionais” num território concebido como socialmente construído, e cuja cartografia não corresponde necessariamente aos perímetros traçados pela política de proteção desses espaços especiais, tal como preconiza e define a legislação específica.

A contar pela leitura das memórias das reuniões, pela seleção das pautas e pelos depoimentos dos conselheiros, para além de produzir documentos, moções e ofícios sempre que provocado por alguma instituição exterior, emitindo pareceres de caráter meramente consultivo, o grande ganho que o Mosaico Bocaina representou até hoje em termos de gestão ambiental diz respeito a um maior acesso dos atores aos acontecimentos, eventos e cenários que se desenham no território, sobretudo em relação aos grandes empreendimentos estatais caracterizados pela opacidade, de prospecção de petróleo e gás realizados a toque de caixa pelo governo federal. Conhecer os processos externos favorece inegavelmente os processos internos de gestão das UCs, favorecendo também, em tese, tentativas de promoção de ações conjuntas de planeamento e atuação no território.

Virtualmente, a gestão integrada de UCs abriria espaço para pôr em movimento possíveis soluções negociadas para os conflitos fundiários entre as comunidades tradicionais e os gestores. Porém, verificamos que o clima de desconfiança que imperava até antes da criação do MB ainda se perpetua, e as expectativas de que o CCMB pudesse se tornar num espaço privilegiado para a promoção de interlocução e diálogo, de formação e informação das populações sobre os seus direitos e deveres, mas também de aprendizados coletivos sobre práticas sustentáveis e sobre o próprio bioma do qual fazem parte, dos quais todos os atores deveriam participar, inclusive gestores, ainda são uma esperança. Isso porque a informalidade predomina no MB e não há nenhuma garantia de que os acordos firmados oralmente venham a ser honrados. A baixa institucionalidade dificulta a performance do MB bem como a geração de confiança entre os atores, confiança esta que é fundamental para a garantia de ações colaborativas e para promover genericamente mais cooperação.

Observamos que ao longo dos primeiros quatro anos daquele arranjo de governança, as comunidades, apoiadas por alguns gestores e ONGs ambientalistas, lograram ampliar o espaço de participação e obter visibilidade política para os seus pleitos e sugeriram estratégias para a resolução de conflitos que se arrastam há décadas. Como identificamos ao longo da análise, esses atores se agruparam numa coalizão pró-sociodiversidade, demarcando claramente um terreno e espaço de ação que afirmava os direitos daqueles que haviam sido transformados em ilegais e criminosos como decorrência das ações estatais. Ações, posturas e atitudes assumidas em nome daquele fórum híbrido, entretanto, nunca foram plenamente consensuais.

De fato, quando fazemos uma retrospectiva dos projetos que foram apresentados ao plenário do MB nesses primeiros quatro anos, a maioria é de interesse das populações tradicionais. Se o encontro de gestores e lideranças comunitárias em outubro de 2008 era uma aposta na construção de uma agenda comum às duas coalizões, ele acabou, na verdade, garantindo mais visibilidade aos pleitos dos socioambientalistas em detrimento de algum avanço para a agenda das UCs. Todos os projetos apresentados ao plenário do CCMB até meados de 2011 beneficiaram os comunitários e ampliaram o acesso daquelas comunidades a outras instâncias de governo até então inacessíveis, tais como a SEA/RJ, que ofereceu oficinas de capacitação em rádio e vídeo para os jovens e contratou uma consultoria para a realização de estudos visando a recategorização da REJ, ou o Ministério do Turismo, que beneficiou algumas comunidades com recursos para o desenvolvimento de iniciativas de Turismo de Base Comunitária. A visibilidade alcançada atraiu a atenção de ONGs nacionais e internacionais que aportaram recursos para a capacitação de conselheiros, troca de experiências entre mosaicos da Mata Atlântica, e para o desenvolvimento

de outros projetos, como o Práticas Sustentáveis, os Roteiros da Biosfera e mesmo para a realização do planejamento estratégico do MB.

A nosso ver, tudo isso que contribuiu para o empoderamento dos comunitários acabou desequilibrando a configuração de forças. Ao alcançarem o status de atores dignos de reconhecimento, gerou-se uma crença de que os comunitários deveriam dominar as discussões, sendo o conselho consultivo concebido como um instrumento de controle social, como aparece nas falas de algumas lideranças. Tratava-se de controlar e impedir os “desmandos” e para tanto era necessário se apoderar do CCMB. As posturas e atitudes em relação aos demais atores no território assumiram um crescente caráter litigioso e contencioso entre partes opostas, e sempre se demonstrava desconfiança quando algum projeto era idealizado para aglutinar atores identificados com a coalizão “adversária”. O caso do não funcionamento ou avanço da CT Ecoturismo é exemplar para ilustrar como as lideranças comunitárias se mostraram reticentes em apoiar iniciativas oriundas de instâncias “suspeitas”. O protagonismo comunitário era sempre convocado para bloquear ações e atividades que implicassem colaboração e cooperação entre atores.

Ainda que se reconheça a importância da aproximação entre comunidades e gestores, com o investimento no diálogo e na interlocução nos primeiros anos de existência do MB, a recorrente série de conquistas das comunidades e o relativamente baixo grau de integração das UCs numa agenda propositiva para a conservação da biodiversidade implicou negar a legitimidade daquele fórum como representação de todo o coletivo, e acabou gerando a retração de alguns gestores, que viam a meta maior de fortalecimento das UCs relegada a segundo plano. Diante de infrutíferas tentativas de retomada do controle da direção do conselho, o distanciamento do MB foi a estratégia adotada pelos gestores ao longo do ano de 2013. Nas áreas mais conflituosas do MB, operações de fiscalização oficiais deram à disputa pelo território um tom de retaliação e reforçaram ainda mais a percepção da existência de duas realidades, uma interna e outra externa ao CCMB. Coibir e reprimir práticas tornadas ilegais pela legislação que lhes dava apoio era, na visão dos gestores empenhados na tarefa do ordenamento do território, promover a “retomada” de espaços naturais erigidos como simbólicos da presença do Estado.

O processo de licenciamento da usina nuclear Angra III, num primeiro momento, e as Operações Verão I e II e a Operação Mosaico I foram oportunidades que possibilitaram a aglutinação de alguns gestores em torno de questões de interesse comum às UCs, isto é, que

desenhavam uma agenda da biodiversidade com todas as suas especificidades, a qual foi se construindo temática e paulatinamente, fortalecendo-se ao longo dos anos à medida que outros grandes empreendimentos, como o Pré-Sal, surgiam como desafios no horizonte próximo para os quais os gestores não estavam preparados nem sabiam como lidar. A estratégia de pressionar o órgão federal licenciador (Ibama) a compartilhar com os gestores a definição de condicionantes desses empreendimentos, por exemplo, foi uma inovação dentro da esfera institucional que não previa a participação dos conselheiros no processo de licenciamento, mas tão somente na indicação da destinação e aplicação dos recursos de compensação ambiental.

Quando se organizam em operações de fiscalização, os gestores passam a implementar uma agenda comum baseada na sinergia que caracteriza uma das faces “gestão integrada das UCs” propugnada pela legislação de criação dos mosaicos. Contudo, no caso do MB, essa mobilização apenas reforçou a polarização entre as duas coalizões que identificamos, pois o alvo da fiscalização foram os moradores dentro das UCs e não outros infratores ricos e poderosos que acabam desfrutando da convivência dos gestores que não se atrevem a mexer num vespeiro bem mais barulhento e perigoso.

Tais operações reforçam as assimetrias de informação e poder e demarcam de forma contundente as posições políticas dentro do território. Ações que visam assegurar o respeito às leis (*enforcement*), e que são naturalmente legítimas desde a perspectiva institucional, adquirem a repercussão de abuso de autoridade, imposição do medo e covardia. Comparativamente, os autos de constatação e infração emitidos nas Operações Verão I e II (que estavam focadas na demarcação dos limites do PNSB na região da Trindade) e da Operação Mosaico I (de ordenamento do turismo nas comunidades caiçaras da REJ e na área da APA Cairucu que a sobrepõe), penalizaram somente os comunitários. Grandes mansões e píeres construídos em áreas de proteção permanente, tais como os localizados no Saco do Mamanguá, por exemplo, sequer foram fiscalizados ou vistoriados, uma vez que a APA nem mesmo dispõe de equipamento próprio. Por lá é comum ver praias privatizadas, cercadas com cabos e boias que impedem a aproximação de banhistas.¹

Aos olhos dos comunitários, esses gestores apenas querem “mostrar serviço” para as suas respectivas agências. De fato, não podemos nos esquecer de que há incentivos explícitos para

¹ Cf. a reportagem sobre a APA Cairucu no blog *Mar sem fim*, do jornalista João Lara Mesquita. Disponível em <http://marsemfim.com.br/apa-de-cairucu/#.VMjbAsZatrI>. Acesso em 05 jan 2015.

os gestores federais atingirem metas definidas pelo MMA. A distribuição de gratificações por desempenho institucional, por exemplo, depende de avaliações anuais que também regulam as carreiras dos gestores dentro do órgão ambiental. E dentre as metas globais do ICMBio para os anos de 2013, 2014 e 2015 não há sequer menção à condução e administração de conflitos com populações residentes em UCs de proteção integral, que aparentemente são invisíveis aos olhos do ministério.

A portaria do MMA nº 286, de 07 de agosto de 2014, apresenta as metas de desempenho institucional e os indicadores para o período junho de 2014 a maio de 2015. A portaria nº 287, de mesma data, apresenta os resultados obtidos para o ano anterior.² Não houve variação nas metas de um ano para o outro. Dentre as sete metas elencadas para o instituto, apenas uma tratava diretamente das populações tradicionais, isto é, de “garantir os territórios, fortalecer a economia das populações tradicionais e promover a diversificação das atividades produtivas sustentáveis”, e, mesmo assim, somente daquelas populações habitando Resex e RDS ou FLONAs. A contar pelo indicador utilizado, ao ministério bastava que o cadastro das famílias estivesse atualizado. As demais metas diziam respeito à agenda da biodiversidade e gestão das UCs, ou seja, ações de conservação de espécies e ecossistemas, de redução do risco de extinção de espécies, de incentivo à realização de pesquisas, de políticas de formação e capacitação de servidores, de melhoria da gestão de UCs por meio da criação dos seus instrumentos de gestão, e, finalmente, *voltadas para ampliar o uso público nas UCs federais*. Assim podemos compreender por que tanto empenho foi envidado na fixação dos limites austrais do PNSB e nos destinos turísticos mais atraentes da APA Cairuçu localizados nas comunidades caiçaras: era importante obter o controle sobre esses atrativos naturais de forma a prover algum registro que comprovasse ações de “ampliação do uso público”.

O movimento social dos comunitários, sobretudo quilombolas e caiçaras, representado desde o I Encontro pelo Fórum de Comunidades Tracionais, logo se ressentiu da dificuldade de não apenas induzir a ação coletiva, mas manter a mobilização. A partir de meados de 2011 praticamente não se tratou mais no âmbito do CCMB do uso dos recursos naturais ou dos processos de regularização fundiária, temas recorrentes nas reuniões até então. A devolutiva dos estudos de recategorização indicou que o INEA/RJ quer manter o controle sobre a maior parte da REJ, indo de encontro às expectativas dos caiçaras. A proposta de criação de pequenas RDS nas áreas costeiras, tal como no modelo adotado na Ilha Grande, ainda deixava

² Disponíveis em www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/anexos/Fixa_Metas_ICMBio-2014-2015-DOU_8-8-14.pdf. Acesso em 05 jan 2015.

de fora locais e praias paradisíacas ao sabor da especulação imobiliária e à exploração turística descontrolada, sob o título de Ecoturismo, que é praticado pelas agências e veleiros de aluguel sediados em Paraty.

As duas reuniões do ano de 2012 contaram respectivamente com a participação de 19 e 18 pessoas, entre conselheiros e convidados, denotando o esvaziamento significativo do CCMB. Em 2013, após a renovação do Conselho, o foco se deslocou para as Câmaras Técnicas, mas tampouco houve fôlego suficiente para assegurar ampla participação e dar andamento a propostas que não se concretizaram.

A partir de 2014, com a reestruturação estratégica da Secretaria Executiva, uma nova orientação foi dada sob a bandeira de “construir e valorizar uma agenda positiva”. Isso implicou a retomada do objetivo original do MB, sustentado pela legislação e portarias do MMA, isto é, o foco na conservação da biodiversidade, com o estabelecimento de uma agenda própria, mais técnica e específica, de interesse dos gestores. Concomitantemente, as comunidades demonstram ter adotado uma nova estratégia.

Tendo conseguido angariar o apoio e o alinhamento de procuradores do Ministério Público Federal – que há algum tempo vinham demonstrando interesse e envidando esforços para compreender o enorme imbróglcio jurídico local e fazer valer os direitos adquiridos e também sustentados na legislação brasileira daqueles povos e comunidades tradicionais –, as lideranças comunitárias finalmente sinalizam na última reunião do ano de 2014 com a “judicialização” do processo, com o decorrente afastamento de qualquer possibilidade de consenso idealmente construído por meio do debate na esfera pública que o MB representou até então.

No início de dezembro de 2014, procuradores e procuradoras da República, por ocasião do XIV Encontro Nacional da 6ª CCR (Câmara de Coordenação e Revisão), elaboraram e divulgaram uma carta que apresenta de forma contundente a sua posição com relação aos direitos dos povos indígenas e demais comunidades tradicionais (MPF, 2014c). Expressando preocupação pelo não cumprimento de preceitos constitucionais por parte do Executivo ou o respeito em situações recentes a condicionantes definidas pelo Supremo Tribunal Federal com relação à Reserva Raposo do Sol, por exemplo, constatam que devem desempenhar a partir de então uma posição mais proativa em defesa dos direitos dessas comunidades.

Os dois manuais publicados em 2014 pelo Ministério Público Federal – *Regularização fundiária em unidades de conservação* e *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de*

conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais (MPF, 2014a e 2014b) – são exemplos de como são recentes as medidas voltadas para o desenvolvimento de alternativas de enfrentamento e “conciliação de interesses” por parte do Estado brasileiro e como ainda estão sendo criadas tentativas de padronização e atuação coordenada no Judiciário de procedimentos administrativos para lidar com as situações de sobreposição de competências entre diferentes órgãos da administração pública localizados em diferentes âmbitos de governo (municipal, estadual e federal) e situações de confronto entre direitos estabelecidos e garantidos segundo marcos regulatórios concorrentes.

Hoje, no que tange ao relacionamento entre esses atores chaves, o processo de recategorização e/ou desafetação de UCs de proteção integral para acolher em seu interior as comunidades existentes pode ser um grande avanço em termos legais e de justiça social, mas o processo – até então apenas conduzido no MB pela agência ambiental carioca é bastante lento e sujeito a avanços e retrocesso, o que implica em desmobilização e frustração dos comunitários. A expectativa é de que o coletivo de atores possa vir a construir também nos anos vindouros alternativas de geração de renda e garantia da melhoria da qualidade de vida para essas populações tão marginalizadas e excluídas dos seus direitos mais básicos.

Essa trajetória particular e singularíssima do MB revela que pode ser difícil insistir na imagem do encaixe de peças que sustenta a ideia de um “mosaico” quando lógicas muito díspares e distintas convivem num mesmo espaço de luta por recursos escassos. Conquistas que significam derrotas alheias não podem coexistir num espaço essencialmente conflituoso, ainda que desenhado e artificialmente concebido para promover uma gestão “integrada e participativa”. Se considerarmos que o futuro das UCs e do projeto de proteção da biodiversidade está definitivamente associado ao futuro dessas comunidades, deveríamos prestar mais atenção e envidar mais esforços para que o diálogo entre os atores fluísse de maneira mais proveitosa.

Sugestão para futuros estudos

Não creio ser viável, nem necessariamente desejável, a realização de estudos sistemáticos como este sobre a implantação de cada um dos mais de 20 mosaicos reconhecidos ou em fase de reconhecimento pelo MMA. De todo modo, acreditamos que a metodologia empregada neste estudo e uma abordagem etnográfica são úteis para a compreensão das diferentes realidades regionais, orientando ações de coordenação destinadas a recolocar o bonde nos trilhos quando

isso for necessário. Entender as especificidades locais, os temas mais relevantes, as áreas mais conflituosas, mas também aquelas em que há mais disposição para a cooperação é fundamental para uma boa gestão da governança do mosaico, para que ele cumpra com os objetivos preconizados de funcionar como instrumento de gestão integrada e participativa.

Mosaicos de áreas protegidas e unidades de conservação em que a insegurança fundiária se perpetua há décadas, como no caso aqui estudado, podem ter os seus objetivos comprometidos devido a conflitos que não são passíveis de serem administrados por colegiados e via negociações consensuais, nem admitem mediação ou conciliação, requerendo a arbitragem externa para apaziguar os ânimos (Barbanti Jr., 2010). Talvez melhor fosse mesmo, como sugere o coletivo de organizações diretamente envolvidas com a gestão por mosaicos (Pinheiro, 2010, p. 29-37), estudar caso a caso a inclusão ou não de áreas protegidas nessas situações para evitar a polarização entre atores e a formação de coalizões que disputam ferozmente o espaço político.

Acreditamos, entretanto, ser bastante produtivo investir recursos para aperfeiçoar o formato institucional dos mosaicos como arranjo de governança híbrida. É preciso que fique mais claro qual o papel a ser desempenhado pelos diversos atores que são convocados a participar desse arranjo, isto é, qual o *script* disponível para eles, quais os limites e as possibilidades reservadas a cada um (entes estatais e não estatais), qual o grau de integração que se pretende (ou que é possível) alcançar, bem como qual o papel que certas instituições, como o Ministério Público, são chamadas a jogar em situações extremas, nas quais não se vislumbra com facilidade algum caminho consensual entre as partes interessadas.

Não se trata erroneamente de buscar alguma homogeneidade ou simetria entre os atores e as organizações participantes, uma vez que é justamente a diferença de aportes que valoriza a governança híbrida, tal como nos arranjos simbióticos, baseados na assimetria entre os envolvidos (Lindenberg, 1996). Porém, é preciso que os participantes reflitam sobre a heterogeneidade de recursos e interesses, que engendra por definição mais complexidade à governança. Construir as “instituições aninhadas” (*nested institutions*) concebidas no modelo IAD e relacionadas à autonomia dos atores (isto é, construção coletiva de regras próprias; cf. Ostrom, 2002), não é tarefa fácil e muitas vezes requer mais tempo do que os atores estão dispostos a dedicar, ou mais flexibilidade para se envolver em negociações, o que requer um misto de incentivos institucionais aos gestores, maior autoridade e/ou poder discricionário.

O próximo passo, creio, deve ser a realização de estudos comparativos entre mosaicos constituídos de forma a avançar na compreensão do que facilita ou trava a interação entre atores participantes. Por certo que há diferentes “DNAs” por trás de cada iniciativa de constituição de mosaicos, mas é importante investigar quando e em que medida (ou mesmo se) os atores estatais devem assumir a condução do barco, estabelecendo as diretrizes e afinando as normas de funcionamento desse instrumento de gestão territorial voltado para o objetivo precípua ordenar o uso e a ocupação do território de forma a incrementar a conservação da biodiversidade e a valorização da sociodiversidade em bases sustentáveis, com a possibilidade de ganhos mútuos para todos os que participam dessa empreitada.

REFERÊNCIAS

ABIRACHED, Carlos. *Ordenamento territorial e áreas protegidas: conflitos entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba-Paraty*. Brasília: UnB/Centro de Desenvolvimento Sustentável, Dissertação de Mestrado, 2011.

_____; BRASIL, Daniel & SHIRAIISH, Juliana C. Áreas protegidas e populações tradicionais: conflitos e soluções. *Anais do V Encontro Nacional da ANPPAS*, 4-7 out 2010, Florianópolis. Disponível em www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT16-437-404-20100831101029.pdf. Acesso em 20 dez 2014.

ABRUCIO, Fernando L.. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: Cadernos ENAP, n. 10, 1997.

_____. *Governança das políticas públicas brasileiras: características, avanços e desafios*. Versão preliminar, mimeo, 2012.

ADAMS, Cristina. As roças e o manejo da Mata Atlântica pelos caiçaras: uma revisão. *Interciencia*, v. 25, n. 3, may-jun, 2000a. Disponível em www.interciencia.org/v25_03/adams.pdf. Acesso em 30 jan 2015.

_____. As populações caiçaras e o mito do bom selvagem: a necessidade de uma nova abordagem interdisciplinar. *Revista de Antropologia*, v. 43, n. 1, 2000b.

ALLEN, H. C. *História dos Estados Unidos da América*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

ANTONINI, Luciana (Org.). *Gestão participativa em unidades de conservação Mata Atlântica do Sudeste e Goiás*. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, Cadernos da RBMA, Série 1: Conservação e Áreas Protegidas, n. 36, 2009.

ARAÚJO, Suely M. V. G. *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas*. Brasília: UnB/Instituto de Ciência Política, Dissertação de Mestrado, 2007.

ÁVILA, Mario Lúcio de. “Introdução, Parte I e Parte II” in _____. *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do Território das Águas Emendadas*. Brasília: UnB/Centro de Desenvolvimento Sustentável, Tese de Doutorado, 2011.

BALLESTEROS, Paula K. “Governança democrática, teoria política e teoria organizacional” in _____. *Governança democrática: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil*. São Paulo: EAESP/FGV, Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, 2012. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/>. Acesso em maio 2013.

BARBANTI JR., Olympio. *Gestão de conflitos em cadeias de valor da sociobiodiversidade*. Brasília: MMA/GIZ, 2010. Disponível em www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/gestao_participativa/gest%C3%A3o_conflitos.pdf. Acesso em 05 jan 2015.

BARTHOLO, Roberto; SAN SOLO, Davis G. & BURSZTYN, Ivan (Orgs.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

BENJAMIN, Antonio H. “Introdução à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação” in BENJAMIN, Antonio H. (Coord). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BENSUSAN, Nurit. “Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação” in BENJAMIN, Antonio H. (Coord). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BERNARD, Enrico. *Sobre bons e maus conselhos*. 31 ago 2009. Disponível em www.oeco.org.br/convidados/22360-sobre-bons-e-maus-conselhos. Acesso em 27 nov 2014.

BIDEGAIN, P. & FRESCHI, J. *Situação geral do Povoado do Aventureiro, da Reserva Biológica da Praia do Sul e do Parque Estadual Marinho do Aventureiro, Relatório Final, Volume I*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado do Ambiente/Grupo de Trabalho do Aventureiro, 2009.

BIM, Ocimar J. B. *Mosaico do Jacupiranga – Vale do Ribeira, SP: conservação, conflitos e soluções socioambientais*. São Paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH/ Depto. de Geografia Física, Dissertação de Mestrado, 2012.

BISPO, Marcelo S. & GODOY, Arilda S. A etnometodologia enquanto caminho teórico-metodológico para investigação da aprendizagem nas organizações. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, v. 16, n. 5, set-out 2012.

BONFIM, Fernando C. *Governança ambiental e unidades de conservação do meio ambiente: uma abordagem institucionalista*. São Paulo: FGV/Escola de Economia de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 2007. Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/>. Acesso em abr 2009.

BORRINI-FEYERABEND, Grazia. *Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context*. Gland: IUCN, 1996. Disponível em www.iucn.org. Acesso em abr 2009.

_____. Governance of protected areas: innovation in the air... *Policy Matters*, IUCN – Commission on Environmental, Economic & Social Policy, v. 12, Community Empowerment for Conservation, set, 2003, pp. 92-101. Disponível em <http://cmsdata.iucn.org/downloads/pm12.pdf>. Acesso em abr 2009.

BORRINI-FEYERABEND, Grazia et al. *Indigenous and local communities and protected areas: towards equity and enhanced conservation*. Gland/Cambridge: IUCN/UK, 2004a. Disponível em www.iucn.org. Acesso em abr 2009.

BORRINI-FEYERABEND, Grazia et al. *Sharing power: learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*. Teerã: IIED/IUCN/CEESP/CMWG/Cenesta, 2004b. Disponível em www.iucn.org. Acesso em abr 2009.

BRASIL/CASA CIVIL. *Decreto nº 6040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em maio 2013.

BRIDGES, E. Lucas. *El último confín de la Tierra*. 4ª ed., Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.

BRITO, Maria C. W. *Unidades de conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2000.

BROMLEY, Daniel W. & CERNEA, Michael M. *The management of common property natural resources*. Washington: World Bank, 1989. Disponível em www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/03/000178830_98101903572526/Rendered/PDF/multi_page.pdf. Acesso em nov 2011.

BROWN, Dee. *Enterrem meu coração na curva do rio*. São Paulo: Cia Melhoramentos, s/d.

BROWN-JOHN, Lloyd. *Canada's National Parks policy: from bureaucrats to collaborative managers*. Canadian Political Science Association, 2006. Disponível em <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/brown-john.pdf>. Acesso em maio 2013.

BRUM, Eliane. A não gente que não vive no Tapajós. *El País*, 15 set 2014, Disponível em http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/15/opinion/1410784316_802493.html. Acesso em 07 out 2014.

BUCKLES, Daniel (Ed.). *Cultivating peace: conflict and collaboration in natural resource management*. Ottawa/Washington: International Development Research Centre/World Bank, 1999.

BURKOWSKI, Rodrigo & VILAS BOAS, Ana A. Ecoturismo no sertão de Minas Gerais: o papel do Conselho Consultivo do Mosaico Veredas-Peruaçu. *Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*. Belém, 27-29 maio 2013.

BUSSOLOTTI, Juliana; RUIZ, Débora; ESTEVES, Fernanda & MOURÃO, Roberto. *Fortalecimento do Mosaico Bocaina: estruturação, comunicação e levantamento de práticas sustentáveis no território do Mosaico*. Relatório Técnico Final. Cunha, out, 2010. Disponível em www.bocaina.org.br. Acesso em 21 nov 2011.

BUSSOLOTTI, Juliana; RUIZ, Débora & ABIRACHED, Carlos. Projeto de Fortalecimento do Mosaico da Bocaina. Levantamento das Práticas Sustentáveis de Uso dos Recursos Naturais no Território do Mosaico – Oficinas de Pesca – Trindade, Paraty, RJ. *Anais do V Simpósio Brasileiro de Oceanografia, Oceanografia e Políticas Públicas*, Santos, SP, 2011.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio G. & AZEVEDO, Paulo F. Private operation with public supervision: evidence of hybrid modes of governance in prisons. *Public Choice*, n. 145, 2010.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre & BARTHE, Yannick. "Hybrid forums" in _____. *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*. Cambridge: The MIT Press, 2009.

CAMPOS, Damiana S. *Quando a mata se torna Atlântica: dilemas da gestão integrada dos Mosaicos de Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: UFRRJ/Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Dissertação de Mestrado, 2013.

CHADA, Sylvia S.; SIMÕES, Eliane & NEMER, Mônica. *Aprendizados e desafios para a gestão em mosaicos: a experiência do Mosaico Bocaina*. Disponível em www.bocaina.org.br/images/BOCAINA/documentos/mosaicobocaina_aprendizadosdesafios2010.pdf. Acesso em nov 2011.

CHAGAS, Maria B. R. (Relat.) *Relatório do I Curso de Gestão de Mosaico de Áreas Protegidas*. Coordenação de Allan Crema. ICMBio/ACADEBio. Realizado entre 15 a 19 de agosto de 2011. Disponível em www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-52.pdf. Acesso em maio de 2013.

CHAPIN, Mac. A Challenge to Conservationists. *World Watch*, v. 17, n. 6, nov/dec, 2004.

CLARK, Tim W.; READING, Richard P. & CLARKE, Alice L. (Eds.) *Endangered Species Recovery: Finding the Lessons, Improving the Process*. Washington: Island Press, 1994.

COMITÊ DE DEFESA DA ILHA GRANDE (CODIG). *Aventureiro será Reserva de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <http://ilhagrande-codig.blogspot.com.br/p/rds-aventureiro.html>. Acesso em 28 jan 2015.

CONCEIÇÃO, Eliane Barbosa. *Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos: experiências de ação afirmativa do Ministério Público do Trabalho (2003-2012)*. São Paulo: EAESP/FGV, Tese de Doutorado em Administração de Empresas, 2013.

CORDEIRO, Alexandre Z. & CURADO, Isabela B. Reservas extrativistas: desafios de gestão por parte do Estado. *Anais do III Seminário sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social (SAPIS)*. Teresópolis: UFRRJ, 2007.

CORTINES, Anna C. *I Encontro de Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas do Mosaico Bocaina: Relatório Final*. Paraty, nov, 2008. Disponível em www.bocaina.org.br. Acesso em

COSER, Lewis A. *The functions of social conflict*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1956.

_____. *Continuities in the study of social conflict*. New York/London: Free Press/Collier MacMillan Ltd, 1968.

CROZIER, Michel. “Le phénomène bureaucratique du point de vue de la théorie des organisations” in _____. *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Éditions Du Seuil, 1963, 3^{ème} partie, p. 191-274.

CUIN, Charles-Henry & GRESLE, François. *História da sociologia*. 2^a ed., São Paulo: Ensaio, 1996.

CULHANE, Paul. *Public Land Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1981.

DALLABRIDA, Valdir R. & BECKER, Dinizar F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, Editora Unijuí, ano 1, n. 2, jul/dez, 2003. Disponível em www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/download/80/37. Acesso em maio 2013.

DEAN, Warren. *With Broadax and Firebrand: The Destruction of the Brazilian Atlantic Forest*. Berkeley: University of California Press, 1995.

DEARDEN, P.; BENNETT, M., JOHNSTON, J. Trends in global protected area governance (1992-2002). *Environmental Management*, v. 36, 2005.

DELELIS, Carolina; REHDER, Tatiana & CARDOSO, T. M. *Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira*. Brasília: MMA, 2010. Disponível em http://redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmídia-id-9.pdf. Acesso em nov 2011.

DELEON, Peter. “The Stages Approach to The Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?” in SABATIER, Paul (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 1999.

DIAS, Heloísa (Coord.). *Mosaicos de unidades de conservação no Corredor da Serra do Mar*. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2007. Disponível em www.rbma.org.br/rbma/pdf/Caderno_32.pdf. Acesso em set 2011. Volume organizado por Clayton F. Lino e João L. Albuquerque. A publicação impressa contém um CD-ROM com toda a memória do processo de constituição dos três mosaicos.

DIEGUES, Antonio C. (Coord.). *Conflitos entre populações humanas, unidades de conservação e Mata Atlântica*. São Paulo: Nupaub, 1995. Relatório de pesquisa não publicado. Subcoordenação de Lucila P. Vianna. Disponível em <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/conflitook.pdf>. Acesso em 04 abr 2013.

_____. (Org.). *Etnoconservação: novos rumos pra a proteção da natureza nos trópicos*. 2^a ed., São Paulo: Hucitec/Annablume/Nupaub, 2000.

_____. & MOREIRA, André de Castro C. *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: Nupaub/USP, 2001. Versão pdf 2011. Disponível em

http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/Espacos_UsoComum.pdf. Acesso em 04 abr 2013.

DOUROJEANNI, Marc. Parques e desenvolvimento turístico. *O Eco*, 27 fev 2011. Disponível em www.oeco.org.br/marc-dourojeanni/24837-areas-protegidas-e-desenvolvimento-turistico. Acesso em 10 jan 2015.

_____. Planos de Manejo I e II. *O Eco*, 02 e 08 set 2005. Disponível em: www.oeco.com.br/marc-dourojeanni/16368-oeco_13689. Acesso em 05 mar 2013.

DOWNS, Anthony. Up and Down with Ecology – The Issue-Attention Cycle. *Public Interest*, n. 28, Summer, 1972.

DUBOIS, Vincent. “L'action publique” in Cohen, A.; Lacroix, B. & Riutort, Ph. (Dir.). *Nouveau manuel de science politique, La Decouverte*, p. 311-325, 2009. Disponível em <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498038>. Acesso em 02 dez 2014.

DUARTE, Mara G. *Conflitos fundiários e meio ambiente: estudo de caso do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga, Vale do Ribeira – SP*. São Paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH/Departamento de Geografia Humana, Dissertação de Mestrado, 2012.

DUARTE, Regina Horta. *A biologia militante: o Museu Nacional, especialização científica, divulgação do conhecimento e práticas políticas no Brasil, 1926-1945*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

EAGLES, Paul F. J. *Investigating governance within the management models used in park tourism*. Paper presented to the Tourism and Travel Research Association Canada Conference, October 15th to 17th, 2008. Disponível em www.ahs.uwaterloo.ca/~eagles/documents/EaglesPaperonGovernanceofParkTourism.pdf. Acesso em maio 2013.

_____. Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 17, n. 2, march, 2009.

ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja & ZÜRN, Michael (eds.). *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, 2010.

ESTY, Daniel. Rethinking Global Environmental Governance to Deal with Climate Change: The Multiple Logics of Global Collective Action. *The American Economic Review*, v. 98, n. 2, May 2008.

EVANS, Yara. *Participação comunitária em gestão ambiental: o caso do Parque Estadual da Serra do Mar*. Londres: Universidade de Londres/Departamento de Geografia Queen Mary, Relatório Técnico, 2007. Disponível em www.researchgate.net/publication/265551750_Participao_Comunitria_em_Gesto_Ambiental_o_caso_do_Parque_Estadual_da_Serra_do_Mar. Acesso em 25 dez 2014.

FAICH, Ronald G. & GALE, Richard P. The Environmental Movement: From Recreation to Politics. *The Pacific Sociological Review*, v. 14, n. 3, (Sociology of Leisure), jul 1971.

FARAH, M. F. S. Políticas públicas e administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 3, maio/jun. 2011.

FARIA, C. A. P. de. “A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas” in MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

FERREIRA, Lucia C. *A floresta intransitiva: conflitos e negociações na Mata Atlântica – SP*. Campinas: Unicamp/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Tese de Doutorado, 1996.

FERREIRA, Lucia. Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 7, n. 1, jan-jun, 2004. Disponível em www.scielo.br/pdf/asoc/v7n1/23536.pdf. Acesso em out 2011.

FOLHA DE S. PAULO. Cortes geram sucateamento de unidades do Ibama. *Folha de S. Paulo*, 21 maio 2012. Disponível em www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/44110-cortes-geram-sucateamento-de-unidades-do-ibama.shtml. Acesso e 27 dez 2014.

FÓRUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS. Encontro do Ministério Público Federal de Angra dos Reis e comunitários do Fórum de Comunidades Tradicionais. Disponível em www.preservareresistir.org/#!/noticias/c1v7w. Acesso em 26 jan 2015.

FOX, Stephen. *The American Conservation Movement*. Boston: The University of Wisconsin Press, 1981.

FRANCO, José Luiz A. & DRUMMOND, José Augusto. *Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Ipea, n. 21, jun 2000.

_____. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, n. 5, out, 2004.

FROME, Michael. *Regreening the National Parks*. Tucson: The University of Arizona Press, 1992.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. “Zoneamento” in _____. *Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar*. São Paulo: Fundação Florestal, 2008.

FUNTOWICZ, Silvio & RAVETZ, Jerry. “Three types of risk assessment and the emergence of post-normal science” in Krimsky, Sheldon & Golding, Dominic (Eds.). *Social Theories of Risk*. Westport/London: Praeger, 1992.

FUNTOWICZ, Silvio & RAVETZ, Jerry. Ciência pós-normal e comunidades ampliadas de pares faces aos desafios ambientais. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. IV, n. 2, jul-out 1997.

GALINDO-LEAL, Carlos & GUSMÃO CÂMARA, Ibsen (Eds.). *Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas*. São Paulo/Belo Horizonte: Fundação SOS Mata Atlântica/Conservação Internacional, 2005.

GEERTZ, Clifford. “Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura” in _____. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GERHARDT, Cleyton H. & ALMEIDA, Jalcione A dialética dos campos sociais na interpretação da problemática ambiental: uma análise crítica a partir de diferentes leituras sobre os problemas ambientais. *Ambiente & Sociedade*, v. 8, n. 2, jul./dez., 2005.

GIDSICKI, Daniele. *Protocolo de avaliação de efetividade de gestão de mosaicos de áreas protegidas no Brasil*. São Paulo: RBMA/SMA, Caderno da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, n. 42, 2013.

GÓIS JR., Edivaldo. & LOVISOLO, Hugo R. Descontinuidades e continuidades do movimento higienista no Brasil do século XX. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, Campinas, v. 25, n. 1, set., 2003, p. 41-54. Disponível em <http://rbceonline.org.br/revista/index.php/RBCE/article/view/172>. Acesso em 01 dez 2014.

GURGEL, Helen C. et al. Unidades de conservação e o falso dilema entre conservação e desenvolvimento. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Ipea, n. 3, dez., 2009.

HANNA, Kevin et al. “Introduction: protected areas in a changing world” in HANNA, Kevin; CLARK, Douglas & SLOCOMBE, Scott. *Transforming parks and protected areas: policy and governance in a changing world*. New York: Routledge, 2008. Excertos disponíveis em: <http://books.google.com.br/books>. Acesso em maio 2013.

HARTY, Martha & Modell, JOHN. The First Conflict Resolution Movement, 1956-1971: an Attempt to Institutionalize Applied Interdisciplinary Social Science. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 35, n. 4, Dec., 1991.

HAYS, S. P. *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement (1890-1920)*. New York: Atheneum, 1972.

HOLMES, George. Protection, politics and protest: understanding resistance to conservation. *Conservation and Society*, v. 5, n. 2, 2007.

HYDRICK, R. The Genesis of National Park Management: John Roberts White and Sequoia National Park, 1920-1947. *Journal of Forest History*, v. 28, n. 2, apr. 1984.

IBASE. *Mosaicos da Mata Atlântica: caminhos e desafios a partir da experiência de um projeto*. Rio de Janeiro: Ibase, 2014.

ICMBio/PNSB. *Plano de Manejo do Parna Serra da Bocaina*. Brasília: ICMBio, 2002. Disponível em www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/extras/62-plano-de-manejo-e-monitorias.html. Acesso em 23 nov 2014.

ICMBio/PNSB. *Projeto Operação Verão 2009*. Trindade-Paraty. Disponível em www.mosaico.org.br. Acesso em 24 out 2011.

ICMBio/INEA. *Projeto Operação Verão 2009-2010*. APA Cairuçu/Reserva Ecológica Juatinga. Disponível em www.mosaico.org.br. Acesso em 24 out 2011.

ICMBio/WWF. *Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010*. Brasília: ICMBio/WWF-Brasil, 2011.

IGARA. *Estudos para definir proposta de categoria de unidade de conservação para o espaço territorial constituído pela Reserva Ecológica da Juatinga e Área Estadual de Lazer de Paraty Mirim*. Slides PPT. Paraty: Igara – Consultoria em Aquicultura e Gestão Ambiental, 2011. Disponível em www.bocaina.org.br. Acesso em 22 abr 2011.

INSTITUTE ON GOVERNANCE/PARKS CANADA. *Governance principles for protected areas in the 21st century: a discussion paper*. Ontario: IOG, 2002. Disponível em www.iog.ca/view_publication_section.asp?area=9#pub_155. Acesso em maio 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). “Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas” in _____. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

JACOBI, Pedro & SINISGALLI, Paulo A. (Orgs.). *Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume: 2009.

JACOBI, Pedro R. (Org.). *Novos paradigmas, práticas sociais e desafios para a governança ambiental*. São Paulo: Annablume/IEE-USP/Procam-USP/Fapesp, 2013.

JACOBI, Pedro R. (Coord.). *Aprendizagem social e unidades de conservação: aprender juntos para cuidar dos recursos naturais*. São Paulo: IEE/PROCAM, 2013.

JACOBY, K. *Crimes against nature: squatters, poachers, thieves, and the hidden history of american conservation*. Berkeley: University of California Press, 2001.

KAUFMAN, H. *The forest ranger: a study in administrative behavior*. Washington, DC: The John Hopkins Press, 1967.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins Publishers, 1984.

KLINK, Jeroen (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

KOONTZ, Tomas. *Federalism in the Forest: National vs. State Natural Resource Policy*. Washington DC: Georgetown University Press, 2002.

KOONTZ, Tomas et al. *Collaborative Environmental Management. What Roles for Government?* Washington, DC: Resources for the Future Press, 2004.

KRIESBERG, Louis. [1997] “The Conflict Resolution Field: Origins, Growth and Differentiation” in ZARTMAN, I. W. (Ed.). *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*. Rev. Ed. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2007.

LANGLEY, Ann. Strategies for theorizing from process data. *The Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, oct. 1999.

LANGLEY, Sherri. “The System of Protected Areas in the United States” in BENJAMIN, Antonio H. (Coord). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

LASCOUMES, Pierre & LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da ação pública*. Maceió: Edufal, 2012.

LAUREANO, Delze S. & MAGALHÃES, José Luiz Q. “Código Florestal e catástrofes climáticas” in *Correio da Cidadania*, 19 fev 2011. Disponível em www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5513:meioambiente190211&catid=32:meio-ambiente&Itemid=68#comment-7210. Acesso em 11 dez 2014.

LEITE, José R. M; ÁVILA, Candice & FONTANA, Lara. “Estação Ecológica e Reserva Biológica. Direito ambiental posto ou aplicado?” in BENJAMIN, Antonio H. (Coord). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

LÉVÊQUE, Christian & MONOLOU, Jean-Claude. *Biodiversity*. Sussex: John Wiley & Sons, 2003.

LÉVI-STRAUSS, Claude. “A ciência do concreto” in _____. *O pensamento selvagem*. 2ª ed., Campinas: Papyrus, 1997.

LIMA, Angelo J. R. et al. *Governança dos recursos hídricos: propostas de indicadores para acompanhar sua implementação*. São Paulo: WWF/FGV, 2014.

LINDENBERG, Siegwart. Multiple-tie networks, structural dependence, and path-dependency: another look at hybrid forms of governance: Comment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 152, n. 1, March 1996.

LINO, Clayton F. *Mosaico de unidades de conservação do Jacupiranga*. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2009. Disponível em www.rbma.org.br/rbma/pdf/Caderno_37.pdf. Acesso em nov 2011.

_____ & DIAS, Heloísa. “Mosaicos de áreas protegidas: gestão participativa e integrada de territórios sustentáveis” in Palazzo Jr., José T. & Carbogim, João B. (Orgs.). *Conservação da natureza: e eu com isso?* Fortaleza: Fundação Brasil Cidadão, 2012. Disponível em <http://en.calameo.com/read/000890671e5369f87b20d>. Acesso em 26 set 2012.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília: UnB/Departamento de Antropologia, 2002. Disponível em <http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/paullittle.pdf>. Acesso em 10 dez 2014.

MACIEL, Bruno A. *Mosaico de unidades de conservação: uma estratégia de conservação para a Mata Atlântica*. Brasília: UnB/Centro de Desenvolvimento Sustentável, Dissertação de Mestrado, 2007. Disponível em http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1532. Acesso em maio 2009.

MAJONE, Giandomenico & WILDAVSKY, Aaron. [1979]. "Implementation as evolution" in THEODOULOU, Stella & CAHN, Matthew A. (Orgs.). *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

MAKADOK, Richard & COFF, Russell. Both market and hierarchy: an incentive-system theory of hybrid governance forms. *Academy of Management Review*, v. 34, n. 2, 2009.

MANRING, N. Reconciling science and politics in Forest Service decision making: new tools for public administrators. *The American Review of Public Administration*, v. 23, n. 1, 1993.

MARINHO, Maurício A. *Territorialidade e governança em áreas protegidas: o caso da comunidade do Marujá, no Parque Estadual da Ilha do Cardoso, Cananéia – SP*. São Paulo: Universidade de São Paulo: FFLCH/Depto. Geografia Física, Tese de Doutorado, 2013.

MASSARDIER, Gilles. *Politiques et action publiques*. Paris: Éditions Dalloz/Armand Colin, 2003.

MATTHEW, Richard; HALLE, Mark & SWITZER, Jason (Eds.) *Conserving the peace: resources, livelihoods and security*. Manitoba: International Institute for Sustainable Development/ IUCN – The World Conservation Union, 2002.

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

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 9, n. 1, jan-jun, 2006. Disponível em www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf. Acesso em nov 2011.

MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, M. & GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano 6, n. 9, 2004.

MEDEIROS, Rodrigo et al. *Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional*. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

MÉNARD, Claude. Le pilotage des formes organisationnelles hybrides. *Révue Économique*, v. 48, n. 3, 1997.

_____. Économie néo-institutionnelle et politique de la concurrence: les cas des formes organisationnelles hybrides. *Économie Rurale*, n. 277-278, sept-dec 2003.

_____. The economics of hybrid organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 160, 2004.

MENARIN, Carlos Alberto. Resenha do livro *Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940*, de autoria de José Luiz de Andrade Franco e José Augusto Drummond (Rio de Janeiro: Ed.Fiocruz, 2009). *Varia Historia*, Belo Horizonte, v. 26, n. 43, jan-jun, 2010.

MERCADANTE, Maurício. “Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC” in BENJAMIN, Antonio H. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Antecedentes da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. s/d. Disponível em www.mds.gov.br/backup/institucional/secretarias/secretaria-de-articulacao-institucional-e-parcerias/arquivo-saip/povos-e-comunidades-tradicionais-1/antecedentes-da-pnpct.pdf/view?searchterm=pnpct . Acesso em 20 dez 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Gestão participativa do SNUC*. Brasília: MMA, 2004.

_____. *Plano Nacional de Áreas Protegidas*. Brasília: MMA, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. 7ª ed. (com dados atualizados até 6 nov 2007)*, Brasília: MMA/SBF, 2007a.

MMA/ICMBIO. Instrução Normativa n. 01, 18 set 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: MMA, 2007b.

MMA/ICMBIO. Instrução Normativa n. 02, 18 set 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: MMA, 2007c.

_____. *Instrução normativa nº 26, de 04 de julho de 2012*. Disponível em www.lex.com.br/legis_23497845_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_26_DE_4_DE_JULHO_DE_2012.aspx. Acesso em maio de 2013.

MMA/SBF. *Corredores ecológicos: experiências em planejamento e implementação*. Brasília: MMA/Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Regularização fundiária em unidades de conservação*. Brasília : MPF, 2014a.

_____. *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguamento de direitos socioambientais*. Brasília: MPF, 2014b.

_____. *Carta do XIV Encontro Nacional da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal*. Florianópolis, 03-06 dez 2014c. Disponível em <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/destaques-do-site/carta-do-xiv-encontro-nacional-da-6a-ccr>. Acesso em dez 2014.

MITTERMEIER, Russell et al. Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. *Megadiversidade*, v. 1, n. 1, jul., 2005.

MOHR, Lawrence. *Explaining organizational behavior: the limits and possibilities of theory and research*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1982.

MORAN, Emilio F. & OSTROM, Elinor (orgs.). *Ecossistemas florestais: interação homem-ambiente*. São Paulo: Edusp/Senac, 2009.

MORE, T. From public to private: five concepts of park management and their consequences. *The George Wright Forum*, v. 22, n. 2, 2005, p. 12-20. Disponível em www.georgewright.org/222more.pdf. Acesso em maio 2013.

MOSAICO BOCAINA. *Atas das reuniões ordinárias do Conselho Gestor (2007-2014)*. Disponível em www.bocaina.org.br/documentos/documentos-mosaico-bocaina. Acesso em jan 2015.

_____. *Na Boca – Informativo do Mosaico Bocaina de Áreas Protegidas*. Ano 1, n. 0, out 2012. Disponível em www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-87.pdf. Acesso em 21 nov 2014.

_____. *Na Boca – Informativo do Mosaico Bocaina de Áreas Protegidas*. Ano 1, n. 1, dez 2012. Disponível em www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-90.pdf. Acesso em 21 nov 2014.

_____. *Documentos gerados pelo coletivo do Mosaico Bocaina*. Disponível em www.bocaina.org.br/documentos/documentos-mosaico-bocaina. Acesso em out/nov 2011.

MURPHY, Jerome T. *Getting the Facts: a fieldwork guide for evaluators & policy analysts*. Santa Monica, CA: Goodyears Publishing Company, 1980.

NASH, Roderick F. [1967]. *Wilderness & the American Mind*. 4ª ed., New Haven: Yale University, 2001.

_____. The American Invention of National Parks. *American Quarterly*, v. 22, n. 3, 1970, p. 726-735.

NOGUEIRA NETO, Paulo. “Evolução histórica das ARIEs e APAs” in BENJAMIN, Antonio H. (Coord). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

O ECO. Conservação: a lanterninha da Feema – com Norma Crud Maciel. *O Eco*, 22 jan 2007. Disponível em www.oeco.org.br/reportagens/10961-oeco20494. Acesso em 28 jan 2015.

_____. APA Cairuçu, quando a proteção gera atentados à bomba. *O Eco*, 09 maio 2013. Disponível em www.oeco.org.br/reportagens/27157-apa-cairucu-quando-a-protecao-gera-atentados-a-bomba. Acesso em 31 jan 2015.

_____. São Paulo: depois da crise, boas intenções. *O Eco*, 03 dez 2013. Disponível em www.oeco.org.br/reportagens/27822-sao-paulo-depois-da-crise-vem-as-boas-intencoes. Acesso em 17 jan 2015.

_____. Izabella Teixeira: “As disputas no Ministério do Meio Ambiente mudaram de patamar”. *O Eco*, 18 dez 2014. Disponível em www.oeco.org.br/reportagens/28841-izabella-teixeira-as-disputas-no-ministerio-do-meio-ambiente-mudaram-de-patamar. Acesso em 22 dez 2014.

O ESTADO DE S. PAULO. Ambientalistas veem aparelhamento político em UCs de São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, 24 ago 2013. Disponível em <http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ambientalistas-veem-aparelhamento-politico-em-ucs-de-sao-paulo,1067490>. Acesso em 30 dez 2014.

OLMOS, Fabio. Árvores bebem nuvens, líderes devem estar bêbados. *O Eco*, 17 mar 2015, Coluna Olhar Naturalista. Disponível em www.oeco.org.br/olhar-naturalista/28996-arvores-bebem-nuvens-lideres-devem-estar-bebados. Acesso em 18 mar 2015.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. “Local institutions for resource management” in BORRINI-FEYERABEND, Grazia et al. (Dir.) *Beyond fences: seeking social sustainability in conservation*. 2 vols. IUCN: Gland/Switzerland, Cambridge/UK, 1997.

_____. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework” in SABATIER, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

_____. Reformulating the commons. *Ambiente & Sociedade*, ano V, n. 10, 2002.

_____. “Understanding the diversity of structured human interactions” in OSTROM, Elinor. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

_____. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *The American Economic Review*, v. 100, n. 3, jun 2010.

PÁDUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PÁDUA, Maria Tereza J. “Área de Proteção Ambiental” BENJAMIN, Antonio H. (Coord). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

PEREIRA, Elenita M. Henrique Roessler e a proteção à natureza no Rio Grande do Sul. *Historiæ*, Rio Grande, v. 3, n. 3, 2012.

PEREIRA, Gustavo S. *O Plano de Manejo e o seu uso como ferramenta de gestão de parques nacionais no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/Instituto de Florestas/ Curso de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Dissertação de Mestrado, 2009.

PRADO, Rosane & CATÃO, Helena. Fronteiras do manejo: embate entre concepções num universo de unidade de conservação. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 1, jan-jun, 2010.

PETERS, B. Guy. Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, 1992.

PETERS, B. Guy. *La política de la burocracia*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

_____. Governanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, v. 182, n. 4, out-dic, 2005.

_____. *The Meta-Governance of policy networks: steering at a distance, but still steering*. Working Papers Online Series. Working Paper 78/2007. Disponível em www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm. Acesso em maio 2013.

PETERS, B. Guy & PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, 1998, p. 223-243 Disponível em: <http://jpart.oxfordjournals.org/>. Acesso em 20 abr 2011.

PIERRE, John (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

PINHEIRO, Marcos Roberto (Org.). *Recomendações para reconhecimento e implementação de mosaicos de áreas protegidas*. Brasília: GTZ, 2010. Disponível em: www.conservation.org.br/publicacoes/files/recomendacoes_mosaicos_completo.pdf. Acesso em set 2011.

_____. (Relat.). *Memórias do II Curso de Gestão de Mosaico de Áreas Protegidas*. Coordenação de Allan Crema. ICMBio/ACADEBio. Realizado entre 13 a 17 de agosto de 2012. Disponível em www.redemosaicos.com.br/arquivos_dados/arq_downloads/mmidia-id-91.pdf. Acesso em maio de 2013.

POTTS, R. S. *Conflict and Communicatively Rational Public Discourse: Exploring an Approach to Social Assessment to Facilitate Collaboration*. PhD Dissertation, University of Montana, 2002.

RAMOS, Adriana & CAPOBIANCO, João Paulo. *Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)*. São Paulo: ISA, Documentos ISA, 1996. Disponível em www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/publicacoes/10100.pdf. Acesso em 21 jan 2015.

REDE DE ONGS DA MATA ATLÂNTICA (RMA). *Carta de repúdio ao descaso da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo com as Unidades de Conservação Estaduais*. Disponível em www.bocaina.org.br/noticias/592-rma-manifesta-seu-repudio-ao-descaso-da-secretaria-de-estado-do-meio-ambiente-de-sao-paulo-com-as-ucs. Acesso em 30 dez 2014.

REED, Mark S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, n. 141, 2008.

RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA (RBMA). *Seminário Áreas Protegidas, Mosaicos e Corredores Ecológicos na Mata Atlântica. Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica*. São Paulo: RBMA, 2009.

_____. *Subsídios para Marco Regulatório de Mosaicos de Áreas Protegidas*. São Paulo: RBMA/Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica, 2009

RIBEIRO, Wagner C. *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2009.

RICARDO, Fanny (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação: o desafio das sobreposições*. Brasília: Instituto Socioambiental, 2004.

ROBICHAU, Robbie W. *The Mosaic of Governance: creating a picture with definitions, theories, and debates*. PSJ (Policy Studies Journal) Yearbook, Hosted by Center for Risk, Crisis & Resilience, University of Oklahoma, 2011. Disponível em <http://psjyearbook.com/content/article4>. Acesso em 04 abr 2013.

ROBINSON, G. O. *The Forest Service: A Study in Public Land Management*. Washington, DC: The John Hopkins Press, 1975.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. XLIV, 1996, p. 652-667.

_____. "Governance and public administration" in PIERRE, John (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

ROCKTAESCHEL, Benita M. *Terceirização em áreas protegidas: estímulo ao ecoturismo no Brasil*. São Paulo: Ed. Senac, 2006.

RODRIGUES, José E. R. “Reservas da Biosfera” in BENJAMIN, Antonio H. (Coord). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

ROSENAU, James N. “Governança, ordem e transformação na política mundial” in ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília/São Paulo: Editora UnB/Imprensa Oficial, 2000.

SABATIER, Paul. Toward better theories of the policy process. SABATIER, Paul; SMITH, Hank & STEWARD JR., Joseph. Toward better theories of the policy process (Symposium). *PS: Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, June 1991, p. 144-156.

SABATIER, Paul & JENKINS-SMITH, Hank (Eds.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

_____. “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment” in SABATIER, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

SABATIER, Paul; LOOMIS, John & MCCARTHY, Catherine. Hierarchical Controls, Professional Norms, Local Constituencies, and Budget Maximization: An Analysis of U.S. Forest Service Planning Decisions. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 1, feb., 1995, p. 204-242.

SABATIER, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

SABBAGH, Roberta B. Bens públicos e recursos de acesso comum: instituições que influenciam sua conservação nos bairros cota do Parque Estadual da Serra do Mar de São Paulo. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, nov-dez, 2012. Disponível em www.scielo.br/pdf/rap/v46n6/a10v46n6.pdf. Acesso em maio 2013.

SANTOS, Fábio Pereira dos. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. São Paulo: EAESP/FGV, Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, 2011.

SARAIVA, Vania M. *Gestão integrada de áreas protegidas e estratégias de desenvolvimento territorial com base na conservação: da proposta do Mosaico Grande Sertão Veredas-Peruaçu*. Brasília: UnB/Centro de Desenvolvimento Sustentável, Dissertação de Mestrado, 2008.

SCALCO, Raquel F. *Desafios, paradoxos e complexidade na gestão do Mosaico de Unidades de Conservação da Área de Proteção Ambiental Cachoeira das Andorinhas, Ouro Preto/MG*. Belo Horizonte: UFMG/Departamento de Geografia, 2009.

SCIFONI, Simone. *A construção do patrimônio natural*. São Paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH/Departamento de Geografia, Tese de Doutorado, 2006.

SELLARS, R. W. *Preserving Nature in the National Parks: A History*. New Haven: Yale University Press, 1997.

SERRANO, Celia. *A invenção do Itatiaia*. Campinas: Unicamp/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/ Departamento de Sociologia, Dissertação de Mestrado, 1993.

SILVA, Fernanda Cristina da. *A formação de agenda de políticas públicas de turismo em âmbito local: os casos de Ouro Preto – MG e Paraty – RJ*. São Paulo: EAESP/FGV, Tese de doutorado em Administração Pública e Governo, 2015.

SILVA, Simone R. *Negros na Mata Atlântica, territórios quilombolas e a conservação da natureza*. São Paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH/Departamento de Geografia. Tese de doutorado em Geografia Física, 2008.

SIMIELLI, Lara E. R. *Coalizões em educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública*. São Paulo: EAESP/FGV/CMAPG, Dissertação de Mestrado, 2008.

SIMÕES, Eliane. *O dilema das decisões sobre populações humanas em parques: jogo compartilhado entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba*. Campinas: Unicamp/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Programa de Doutorado Ambiente & Sociedade, Tese de Doutorado, 2010.

SIMÕES, Eliane & FERREIRA, Lucia. *O dilema de populações humanas em parques: gestão integrada entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba*. Disponível em www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT5-409-894-20100904000324.pdf. Acesso em 21 nov 2014.

SIRKIS, Alfredo. “Apêndice: Enquanto isso, na terra do pau-brasil...” in MCCORMICK, John. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

SPENCE, M. D. *Dispossessing the Wilderness: Indian Removal and the Making of the National Parks*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SPINK, Peter. O lugar do lugar na análise organizacional. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, v. 5, Edição Especial, 2001, p. 11-34.

SPINK, Peter. “Parcerias e alianças com organizações não-estatais” in SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio & PAULICS, Veronika (Orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002.

_____. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia e Sociedade*, v.15, n. 2, jul/dez. 2003, p. 18-422.

_____. O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia e Sociedade*, v. 20, edição especial, 2008, p. 70-77.

SPINK, Peter & ALVES, Mario A. Hybrid Arenas and the Dilemmas of Public Action: Looking for a Different Bottom Line. *Anais do 2nd LAEMOS Colloquium*. Rio de Janeiro, 2008.

SPINK, Peter & BEST, Nina J. Introduction: Local Democratic Governance, Poverty Reduction and Inequality: The Hybrid Character of Public Action. *IDS Bulletin*, v. 40, n. 6, November, 2009.

SPINK, Peter. “Cooperação e governança interjurisdicional: conceitos em discussão” in SPINK, Peter; CARNEIRO, José M. B. & TEIXEIRA, Marco A. C. (Orgs.). *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Conrad Adenauer (Cadernos Adenauer, ano 12, n. 4), 2012.

_____. Bringing the Horizon Back In: the Mid-range Approach to Organizational Studies. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, v. 1, n. 1, set-dez, 2014.

SPINK, Peter & SILVA, Gabriela T. *Beyond policy: public languages and governance from a Brazilian perspective*. Paper presented at the 23rd World Congress of Political Science (IPSA/AISP), Montreal, 20-24 July 2014.

SOUZA, Maria do Carmo C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 3^a ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

STAKE, Robert E. *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, mar, 1998, p. 17-28.

_____. Review essay: *Governing as governance*, by Jan Kooiman. *International Public Management Journal*, v. 7, n. 3, 2004.

SUBIRATS, Joan. Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, n. 74, 2^o cuatrimestre, 2010.

SUSSKIND, Lawrence E. & MCKEARNAN, Sarah. The evolution of public policy dispute resolution. *Journal of Architectural and Planning Research*, v. 16, n. 2, summer, 1999, p. 96-115.

TAMBELLINI, Manuela. *Mosaico como modelo de gestão de áreas protegidas: análise conceitual e processos de implantação*. Niterói: UFF, Dissertação de Mestrado, 2007a. Disponível em www.uff.br/cienciaambiental/dissertacoes/MTTambellini.pdf. Acesso em nov 2011.

TAMBELLINI, Manuela. “Introdução” in DIAS, Heloísa (Coord.). *Mosaicos de unidades de conservação no Corredor da Serra do Mar*. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2007b.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Campinas: Unicamp/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Tese de Doutorado, 2013.

THOENIG, Jean-Claude. Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, v. VI, n. 1, primer semestre 1997.

THOENIG, Jean-Claude. “Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness” in PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (Eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2003. Disponível em <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00139954/document>. Acesso em 20 mar 2014.

_____. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, 2007.

THOMPSON, Charis. “When elephants stand for competing philosophies of nature: Amboseli National Park, Kenya” in LAW, John & MOLL, Anne-Marie (Eds.). *Complexities: social studies of knowledge practices*. London: Duke University Press, 2002.

TIMMERS, Jean-François. “Corredores ecológicos no Brasil” in DELELIS, C.; REHDER, Tatiana & CARDOSO, T. *Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira*. Brasília: MMA, 2010.

TRIPPLE, T. J. & WELLMAN, J. D. Life in the Fishbowl: Public Participation Rewrites Public Forester’s Job Descriptions. *Journal of Forestry*, v. 87, Mar, 1989.

VALOR NATURAL. Gestão descentralizada e participativa em foco. *Valor Natural Notícias*, Informativo ano 2, n. 13, nov 2009. Disponível em www.valornatural.org.br/noticias_.pdf. Acesso em 22 jan 2015.

VIANNA, Lucila P. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2008.

VIANNA, Lucila P. et al. O processo de gestão da APA (Área de Proteção Ambiental) Marinha Litoral Norte e ARIE (Área de Relevante Interesse Ecológico) de São Sebastião, SP. *Anais do V Simpósio Brasileiro de Oceanografia*, Santos, 2011. Disponível em www.vsbo.io.usp.br/trabalhos.php. Acesso em nov 2011.

VICENTE, Victor M. B. & CALMON, Paulo C. P. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *Anais do XXXV Encontro da Anpad*, Rio de Janeiro, 4-7 jan 2011. Disponível em www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf. Acesso em 11 fev 2015.

VLASSOPOULOU, Chloé. A. “L’histoire dans l’analyse des politiques publiques: contribution à un première bilan (Reflexions à partir de l’exemple de la lutte contre la pollution de l’air)” in LABORIER, Pascale & TROM, Dany. (Dir.). *Historicités de l’action publique*. Paris: PUF, 2003.

WARREN, Louis S. *The Hunter’s Game: Poachers and Conservationists in Twentieth Century America*. New Haven: Yale University Press, 1997.

WELLS, Michael & BRANDON, Katrina. *People and parks: linking protected area management with local communities*. Washington: World Bank/WWF/USAID, 1992.

WEST, Paige; IGOE, James & BROCKINGTON, Dan. Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas. *Annual Review of Anthropology*, v. 35, 2006, p. 251-277.

WEST, Patrick C. & BRECHIN, Steven R. (Eds.). *Resident people and national parks*. Tucson: The University Arizona Press, 1991.

WIEDMAN, Sonia M. P. “Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS” in BENJAMIN, Antonio H. (Coord). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

WILSON, Robert H. Understanding Local Governance: an International Perspective. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 40, n. 2, abr-jun, 2000, p. 51-63.

WONDOLLECK, Julia M. *Public Lands Conflict Resolution: Managing National Forest Disputes*. New York: Plenum Press, 1988.

WONDOLLECK, Julia M. & YAFFEE, S. L. *Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management*. Washington, DC: Island Press, 2000.

WWF & IBAMA. *Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil*. Brasília: WWF/Ibama, 2007.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4ª ed., Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS [online]*, v. 23, n. 68, out, 2008, p. 97-107. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a07.pdf. Acesso em nov 2011.

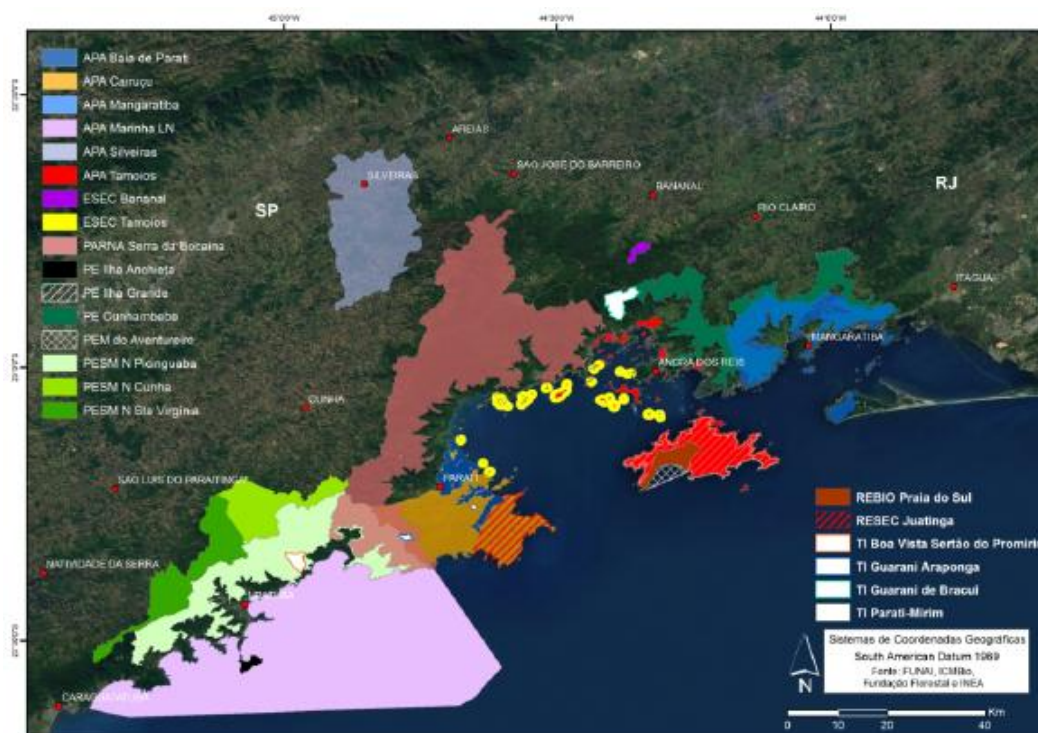
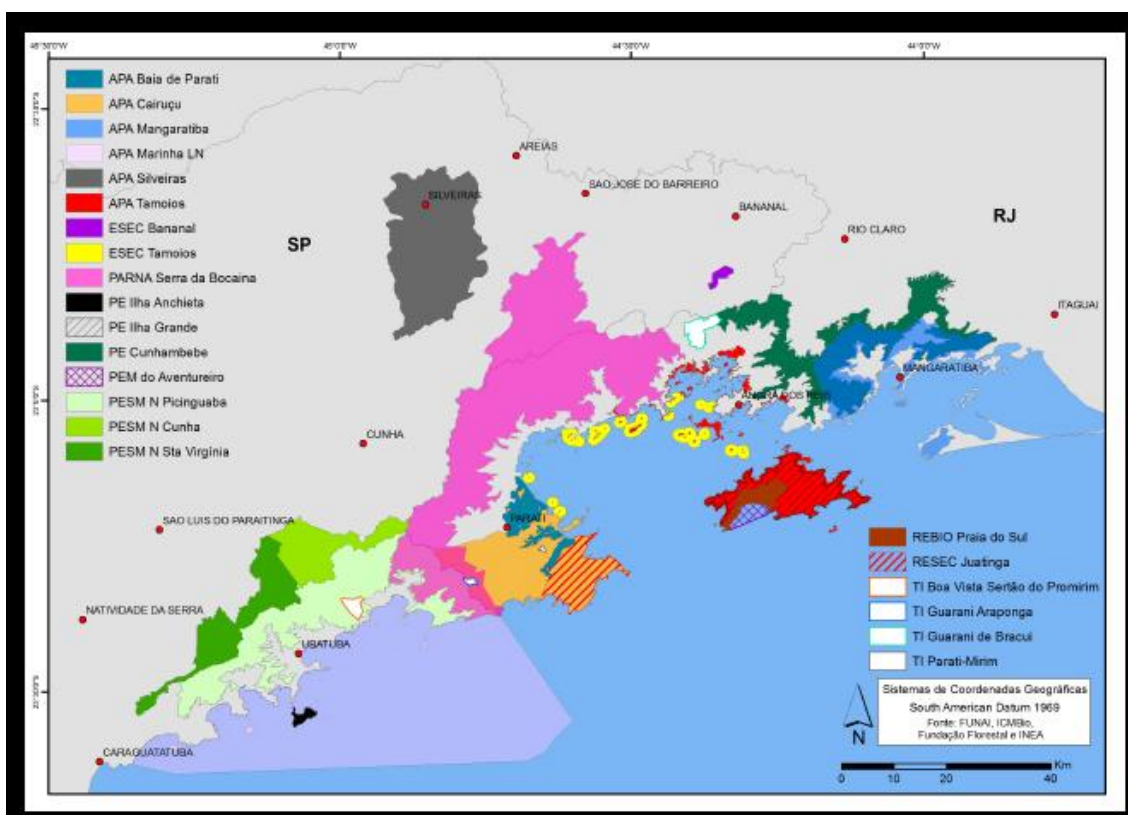
ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens & PEREIRA, Doralice B. (Orgs.). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ZIMMERMANN, Silvia A. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: entre conflitos e conquistas. *Artigos mensais Oppa (Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura)*, n. 24, mar. 2009. Disponível em www.observatoriodoagronegocio.com.br/page41/page42/files/bol_024_09_sz.pdf. Acesso em 20 dez 2014.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. *Os caminhos do rural: uma questão agrária e ambiental*. São Paulo: Senac, 2002.

ZURN, Michael; WÄLTI, Sonja & ENDERLEIN, Henrik (Eds.). “Introduction” in ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja & ZÜRN, Michael (eds.). *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, 2010.

ANEXO 1 - MAPAS ATUALIZADOS DO MOSAICO BOCAINA



Disponível em: <http://www.bocaina.org.br/images/BOCAINA/documentos/mosaico%20bocaina.pdf>. Obs.: Não constam desses mapas os quilombos existentes, nem estão destacadas as áreas ocupadas por outras comunidades tradicionais, como os caiçaras.