

Ingrid Almeida de Barros Pena

**MOSAICO CARIOCA DE ÁREAS PROTEGIDAS E A PERSPECTIVA  
DE GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO NO CONTEXTO  
URBANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas

Área de concentração: Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental

Orientadora: Profa. Dra. Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues.

Rio de Janeiro, 2015

333.72098153

P397m

T

Pena, Ingrid Almeida de Barros, 1989-

Mosaico carioca de áreas protegidas e a perspectiva de gestão integrada do território no contexto urbano / Ingrid Almeida de Barros Pena. - 2015.

152 f.: il.

Orientador: Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2015.

Bibliografia: f. 126-134.

1. Áreas protegidas - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 2. Recursos naturais - Conservação - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 3. Política ambiental - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 4. Gestão ambiental - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. I. Rodrigues, Camila Gonçalves de Oliveira, 1975- II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. III. Título.

Ingrid Almeida de Barros Pena

**MOSAICO CARIOCA DE ÁREAS PROTEGIDAS E A PERSPECTIVA DE GESTÃO  
INTEGRADA DO TERRITÓRIO NO CONTEXTO URBANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas

Área de concentração: Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental

Banca examinadora:

---

Profa. Dra. Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues (Orientadora)  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

---

Profa. Dra. Cristiane Oliveira da Graça Amâncio (Examinadora interna)  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

---

Profa. Dra. Maria Angélica Maciel da Costa (Examinadora interna)  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Carlos Frederico Bernardo Loureiro (Examinador externo)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, 2015

## AGRADECIMENTOS

À dedicada professora Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues, a quem devo o primeiro e fundamental agradecimento pela oportunidade de ter a sua minuciosa orientação, e que desde o início esteve presente, me trazendo tranquilidade e segurança.

À toda a comunidade PPGDT, em especial às professoras Betty Rocha, Cristhiane Amâncio e Denise Alcântara pelas relevantes contribuições para o desenvolvimento da dissertação, à professora Lucia Helena Silva pelo apoio nos assuntos acadêmicos (e pelas valiosas caronas à Seropédica), e aos queridos colegas de turma, os “sobreviventes”: Ed, Filipe, Gabi, Juju e Manuel, que, com trajetórias tão distintas, tivemos a maravilhosa oportunidade de compartilharmos o mesmo barco.

À amiga e professora Laura Sinay, que foi uma grande impulsionadora da minha trajetória acadêmica, desde meados da graduação, até aqui.

À todos os envolvidos na gestão do Mosaico Carioca, pelo aprendizado e troca de experiências, em especial ao Celso Junius, que foi um dos grandes responsáveis pela minha inserção no universo da gestão ambiental.

À toda a equipe da AAMC, com quem aprendi e amadureci muito nesses últimos anos, e com quem tive a oportunidade de trocar e somar vivências e percepções que foram inspiradoras para a elaboração da dissertação.

A todos os interlocutores que se dispuseram a ceder seu tempo e seus entendimentos, contribuindo com as análises desta pesquisa.

Ao companheiro Vitor, pela compreensão, carinho e apoio nesses dois anos.

À minha querida família, que sempre incentivou o estudo na vida dos filhos, em especial à minha mãe, Dona Marcia, que já matou alguns leões para que eu tivesse uma educação de qualidade.

*A cidade é: a tentativa mais consistente do homem e a mais bem sucedida como um todo para refazer o mundo em que vive o mais próximo de seu desejo íntimo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é o mundo no qual ele está doravante condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer clareza da natureza de sua tarefa, fazendo a cidade o homem refez a si mesmo.*

(Robert Park, 1967)

*(...) minha Terra envolve o meu sonho de liberdade. Que não posso impor a ninguém, mas porque sempre lutei. Pensar nela é assumir esse sonho que me alenta. É lutar por ele. Nunca pensei minha Terra de modo piegas: ela não é superior ou inferior a outras terras. A terra da gente é sua geografia, sua ecologia, sua topografia e biologia; mas também é o que mulheres e homens fazemos dela. Ela é como organizamos sua produção, fazemos sua História, sua educação, sua cultura, sua comida e ao gosto dela nos fixamos. A Terra da gente envolve luta por sonhos diferentes, às vezes antagônicos, como os de suas classes sociais. Minha Terra não é, afinal, uma abstração.*

(Paulo Freire, 1995)

## RESUMO

Os Mosaicos de Áreas Protegidas (MAP) são instrumentos recentes que preconizam uma gestão integrada e participativa de áreas protegidas, previstos na Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A criação dos MAP está relacionada à existência de um conjunto de áreas protegidas próximas, justapostas ou sobrepostas, com o objetivo de integrar a gestão das mesmas, sendo que esta pode ocorrer nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. O Mosaico Carioca (MC), objeto de estudo do presente trabalho, é formado por 19 (dezenove) unidades de conservação (UC), das três esferas governamentais. Possui a particularidade de estar inserido no contexto urbano, situado no município do Rio de Janeiro, uma cidade que vem sofrendo transformações na sua configuração geradas a partir de interesses diferenciados que raramente contemplam a conservação da biodiversidade. Assim, o objetivo da pesquisa é analisar e problematizar os Mosaicos de Áreas Protegidas a partir da categoria analítica “território”, com base principalmente na sua acepção sociopolítica, utilizando como objeto de estudo o Mosaico Carioca, situado no município do Rio de Janeiro. Por meio de uma abordagem qualitativa, para atender ao objetivo proposto, foram aplicados os seguintes métodos de pesquisa: pesquisa bibliográfica, análise de dados secundários, aplicação de questionários fechados por *e-mail*, realização de entrevistas semi-estruturadas em campo, e participação em eventos. Com base nos subsídios gerados no levantamento bibliográfico, foi possível conceituar o território, principal categoria de análise da pesquisa, fundamentalmente como um espaço de disputa delimitado fisicamente, que inclui os recursos naturais (o seu substrato material), e também institucionalmente (o seu substrato imaterial). Tendo em vista que os MAP, enquanto estratégia de gestão, contam com a atuação de diferentes esferas de poder (no âmbito governamental e da sociedade civil organizada), além de serem influenciados por discussões de caráter global e local, julgou-se pertinente gerar reflexões a partir de uma abordagem escalar. Assim, partir do conceito de território, da abordagem escalar, e de reflexões que permeiam o debate sobre a gestão integrada de áreas protegidas, são tecidas observações críticas sobre os MAP. Neste ponto, são ressaltadas as potencialidades e os desafios em relação aos MAP (em especial ao MC), alguns posicionamentos relacionados às divergências entre a visão da gestão pública e a visão da sociedade civil, e expectativas de transformação espacial por parte dos atores com maior poder de influência, no caso do Rio de Janeiro, muitas vezes aliadas à interesses políticos em confluência com o modelo de cidade instituído.

Palavras-chave: território, mosaico de áreas protegidas, Mosaico Carioca de Áreas Protegidas

## ABSTRACT

The Mosaics of Protected Areas (MAP) are a recent instrument that denotes an integrated and participative management of protected areas stated under Law 9985 of July 18, 2000, which created the National Protected Areas System (SNUC). The creation of MAP is related to the existence of a set of nearby protected areas, juxtaposed or superimposed, with the aim of integrating their management, which can occur in the three spheres of government: federal, state and municipal. The Carioca Mosaic (MC), the research subject, is composed by nineteen (19) conservation units (UC) distributed between the three spheres of government. It has the particular characteristic of being inserted in a urban environment, located in Rio de Janeiro, a city that has undergone changes in its configuration generated from different interests that rarely contemplate biodiversity conservation. The aim of the research is to analyze and discuss the Mosaics of Protected Areas from the analytical category "territory", based mainly on their socio-political meaning, using as subject research the Carioca Mosaic, located in the municipality of Rio de Janeiro. Through a qualitative approach, to accomplish the purpose, the following research methods were applied: literature search, secondary data analysis, questionnaires sent by email, individual semi-structured interviews and participation in events. Based on the subsidies generated from bibliographical survey, it was possible to conceptualize territory, the analytical category of this research, primarily as a physically bounded space of dispute, including natural resources (its material substrate), and also institutionally (its immaterial substrate). Considering that the MAP, as a management strategy, rely on the performance of different spheres of power (both within government and civil society organizations), and is also influenced by global and local discussions, it was considered appropriate to generate reflections from a scalar approach. From the concept of territory, the scale debate and reflections generated from other terms and ideas included in the debate about the integrated management of protected areas, critical remarks are made on the MAP. At this point, are highlighted the potentialities and the challenges in relation to MAP (in particular the MC), some stances related to differences between the vision of public management and the vision of civil society, besides the expectations of spatial transformation by social actors with greater power of influence, in the case of Rio de Janeiro, often combined with political interests in confluence with the city model set.

Keywords: territory, mosaic of protected areas, Carioca Mosaic of Protected Areas

## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS .....	10
LISTA DE FIGURAS .....	11
LISTA DE GRÁFICOS.....	12
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	13
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I – TERRITÓRIO, ÁREAS PROTEGIDAS E MOSAICOS.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1 Território: construindo referências para a análise.....</b>	<b>23</b>
<b>1.2 Áreas Protegidas no Brasil .....</b>	<b>33</b>
1.2.1 Introdução ao debate ambiental .....	33
1.2.2 Histórico das Áreas Protegidas no Brasil .....	36
<b>1.3 Mosaicos de Áreas Protegidas .....</b>	<b>42</b>
1.3.1 Criação, implementação e gestão dos Mosaico de Áreas Protegidas .....	43
1.3.2 Outros instrumentos de gestão do território: Reserva da Biosfera e Corredores ecológicos .....	49
<b>1.4 Mosaicos de áreas protegidas a partir de uma abordagem territorial: considerações iniciais .....</b>	<b>50</b>
1.4.1 Reflexões sobre escalas relacionadas à gestão dos Mosaicos de Áreas Protegidas	
51	
<b>CAPÍTULO II – PANORAMA DOS MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL ..</b>	<b>54</b>
<b>2.1 Mapeamento e análise de informações sobre os Mosaicos de Áreas Protegidas</b>	<b>54</b>
<b>2.2 Os Mosaicos do estado do Rio de Janeiro e o Projeto “Mosaicos da Mata Atlântica” .....</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO III - CARACTERIZAÇÃO E CONTEXTO SOCIOESPACIAL DO MOSAICO CARIOCA.....</b>	<b>69</b>
<b>3.1 Caracterização do Mosaico Carioca.....</b>	<b>70</b>
3.1.1 O processo de criação.....	74
3.1.2 Iniciativas e projetos .....	76
3.1.2.1 Implementação da Trilha Transcarioca .....	76
3.1.2.2 Implementação do Projeto Corredores Verdes .....	78
3.1.2.3 Construção do diálogo entre comunidades agrícolas e tradicionais e os gestores de UC	
80	
<b>3.2 Aspectos da qualidade ambiental associados à cidade do Rio de Janeiro e a reprodução do espaço urbano .....</b>	<b>81</b>
<b>3.3 A cidade do Rio de Janeiro na década de 2010.....</b>	<b>90</b>
3.3.1 A construção do Campo de Golfe Olímpico	
<b>CAPÍTULO IV – MOSAICO CARIOCA ENQUANTO TERRITÓRIO DE DISPUTA – ENTENDIMENTOS E PERCEPÇÕES.....</b>	<b>96</b>
<b>4.1 Contornos metodológicos .....</b>	<b>96</b>
<b>4.2 Entendimentos e percepções evidenciadas nas entrevistas .....</b>	<b>100</b>
4.2.1 O contexto da gestão pública .....	102
4.2.2 Outras influências externas e internas ao Mosaico Carioca.....	105
4.2.3 Atores e instituições - perspectivas de conflito e cooperação .....	108
4.2.4 Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas.....	110
4.2.5 Expectativas, desafios e tendências .....	112
4.2.6 O papel da academia no debate.....	115
<b>4.3 Mosaico Carioca: Que território é esse?.....</b>	<b>116</b>

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>127</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>151</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Unidades de conservação no Brasil .....	41
Quadro 2: Mosaico de áreas protegidas no Brasil.....	56
Quadro 3: Principais desafios e perspectivas associados aos Mosaicos de Áreas Protegidas. .....	61
Quadro 4: Objetivos do Projeto Mosaicos da Mata Atlântica: Fortalecimento da sociobiodiversidade da Mata Atlântica e apoio à gestão integrada de Mosaicos de Áreas Protegidas. ....	66
Quadro 5: Unidades de conservação que compõem o Mosaico Carioca, conforme portaria de reconhecimento, nº 245, de 11 de julho de 2011. ....	71
Quadro 6: Unidades de conservação do Mosaico Carioca, conforme proposta de portaria ministerial, elaborada em 2013. ....	74

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização dos Mosaico de Áreas Protegidas do Brasil. ....	57
Figura 2: Mosaicos de Áreas Protegidas do estado do Rio de Janeiro.....	65
Figura 3: Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, conforme portaria de reconhecimento, nº 245, de 11 de julho de 2011.....	70
Figura 4: Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, conforme proposta de portaria ministerial, elaborada em 2013. ....	73
Figura 5: Traçado da Trilha Transcarioca. ....	77
Figura 6: Mapa da Cobertura Vegetal e uso do solo no Rio de Janeiro - fragmentação da paisagem.....	79
Figura 7: Áreas Prioritárias para a Implantação dos Corredores Verdes.....	79
Figura 8: Campo de Golfe Olímpico em no final de 2014.....	92
Figura 9: Propaganda em um condomínio em construção próxima ao Campo de Golfe Olímpico .....	94

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Situação dos MAP quanto a existência de conselhos consultivos. ....	58
Gráfico 2: Instituições envolvidas na proposta de criação dos MAP.....	59
Gráfico 3: Instituições envolvidas no processo de criação dos Mosaicos de Áreas Protegidas. ....	60

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAMC	Associação de Amigos do Mosaico Carioca
APA	Área de Proteção Ambiental
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
COMLURB	Companhia Municipal de Limpeza Urbana
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CT	Câmara Temática
DEM	Democratas
DIPEQ/JBRJ	Diretoria de Pesquisa Científica do Jardim Botânico do Rio de Janeiro
DRNR	Departamento de Recursos Naturais Renováveis
DTBC	Desenvolvimento Territorial de Base Conservacionista
FBCN	Fundação Brasileira de Conservação da Natureza
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
Funai	Fundação Nacional do Índio
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibase	Instituto de Análises Sociais e Econômicas
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEF	Instituto Estadual de Florestas
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
INVERDE	Instituto de Estudos, Projetos e Pesquisas em Infraestrutura Verde e Ecologia Urbana
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i>
MAP	Mosaicos de Áreas Protegidas
MC	Mosaico Carioca de Áreas Protegidas
MCP	Modo Capitalista de Produção
MG	Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NURUC	Núcleo Regional de Unidades de Conservação
ONG	Organização Não Governamental
PA	Pará
PEPB	Parque Estadual da Pedra Branca
PI	Piauí

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAP	Plano Nacional de Áreas Protegidas
PNM	Parque Natural Municipal
PNMA	Plano Nacional do Meio Ambiente
PNT	Parque Nacional da Tijuca
PR	Paraná
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RBMA	Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
REMAP	Rede de Mosaicos de Áreas Protegidas
REVS	Refúgio Estadual da Vida Silvestre
RJ	Rio de Janeiro
SEA	Secretaria de Estado do Ambiente
SEAM	Superintendência de Educação Ambiental da Secretaria do Ambiente
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SMAC	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
Sudhevea	Superintendência da Borracha
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UC	Unidade de Conservação
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

## INTRODUÇÃO

A criação de unidades de conservação, um tipo especial de área protegida, ocorre em um contexto de mudanças nas formas de utilização dos bens naturais e na ocupação dos territórios afetados por essa forma de proteção. Esta dissertação tem como tema os Mosaicos de Áreas Protegidas (MAP), instrumentos recentes previstos na Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A criação dos MAP está relacionada à existência de um conjunto de áreas protegidas próximas, justapostas ou sobrepostas, com o objetivo de integrar a gestão das mesmas.

A gestão de uma determinada área protegida pode ocorrer nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. O MAP pressupõe a gestão integrada de unidades de conservação (UC), e demais áreas protegidas, que possuam características ecossistêmicas em comum. Essa composição indica que a gestão das áreas requer uma articulação entre as diferentes esferas da administração pública (de acordo com as áreas protegidas que integram o Mosaico), e diferentes instituições e atores interessados (ONGs, empresas, universidades, etc.). Assim, além de uma iniciativa que visa o manejo integrado das áreas protegidas e dos seus entornos, os MAP representam também um *locus* privilegiado para se pensar a conservação da biodiversidade e as transformações sociais associadas no território.

O Mosaico Carioca (MC), objeto de estudo desta pesquisa, foi reconhecido oficialmente em 11 de julho de 2011 pelo Ministério do Meio Ambiente, através da portaria de Nº 245. Com cerca de 35.000 hectares, apresenta a particularidade de estar inserido por inteiro na malha urbana, situado principalmente no município do Rio de Janeiro, com pequenas partes nos municípios de Nova Iguaçu e Nilópolis. A gestão das 19 (dezenove) UC que o compõem é distribuída entre as três esferas governamentais, e o seu conselho consultivo, formado por representantes de empresas, da sociedade civil, da academia e do poder público, teve sua composição oficializada em 2014 e é a sua instância de gestão.

O contexto atual do desenvolvimento do município do Rio de Janeiro é peculiar. Em virtude dos megaeventos (Copa e Olimpíadas) em curso nesta década, o município vem sofrendo transformações na sua configuração geradas a partir de interesses diferenciados: de um lado estão grandes investidores interessados na mercantilização dos espaços e serviços da cidade, e de outros cidadãos reivindicando a acessibilidade aos serviços e espaços públicos. As UC cariocas, neste contexto, apresentam-se diante do poder público como uma oportunidade de valorização de espaços, ao mesmo tempo em que estão inseridas no contexto de especulação imobiliária. Neste sentido, ressalta-se a importância

de se discutir a implementação de um instrumento de política pública que preconiza uma gestão integrada e participativa - e que, portanto, valoriza a formação de novas institucionalidades - em um território que sofre com interesses e intervenções espaciais extremamente conflituosas e impactantes. Ao mesmo tempo, este mesmo território abriga em suas áreas protegidas remanescentes de Mata Atlântica de alta relevância para a conservação da biodiversidade no âmbito global (LIGNANI *et al*, 2011).

A gestão das áreas protegidas, em bases sustentáveis, é um desafio comum no Brasil, por se tratar de um instrumento de uma política pública que não contempla recursos condizentes com a magnitude de suas responsabilidades. No caso do MC, este cenário desafiador se intensifica, por este se localizar em uma área urbana, mais especificamente em uma metrópole que cresce sob vetores econômicos que impulsionam alterações socioespaciais que raramente contemplam a conservação e a justiça ambiental (Ibase, 2013).

Assim, a problemática da pesquisa foi elaborada em torno de dois eixos principais: o contexto nacional, no qual os MAP cresceram numericamente nos últimos cinco anos, ainda que sem recursos, com o argumento de se constituírem em uma estratégia inovadora de gestão de áreas protegidas, que implica a integração e participação de diversos atores e instituições; e o segundo eixo, o MC, objeto da investigação do trabalho de campo, representando 30% do território do município do Rio de Janeiro, num processo de consolidação como um instrumento de conservação resistindo às pressões de uma metrópole que é foco de diversos interesses, e, portanto, de disputas.

Cabe, neste sentido, questionar em que medida as iniciativas desenvolvidas no âmbito do MC são capazes de influenciar as diretrizes e ações acerca do uso e da ocupação do território no qual está inserido, e, nesta perspectiva, buscar compreender também o seu papel para a cidade. Para a análise destas questões crê-se necessário verificar com maior refinamento o caráter das relações entre os atores e as instituições vinculadas direta e indiretamente à gestão do Mosaico, buscando analisar, por exemplo, as influências internas ao território e os pontos de cooperação e conflito. Este tipo de perspectiva permitiria visualizar a presença e o papel dos agentes com maior grau de influência no processo de apropriação e dominação dos recursos do espaço, descortinando-se aspectos políticos e institucionais que norteiam os processos referentes aos Mosaicos.

Assim, o objetivo da pesquisa é analisar e problematizar os Mosaicos de Áreas Protegidas a partir da categoria analítica “território”, com base principalmente na sua acepção sociopolítica, utilizando como objeto de estudo o Mosaico Carioca, situado no município do Rio de Janeiro. Como objetivos específicos, a pesquisa tratou de:

- Compreender as perspectivas e definições acerca do conceito de território, bem como de outras noções que permeiam esta categoria de análise, traçando uma relação entre as bases teóricas e o processo de constituição dos Mosaicos de Áreas Protegidas;
- Apresentar um panorama dos Mosaicos de Áreas Protegidas no país para situar as dinâmicas de implementação, os desafios e perspectivas no âmbito nacional;
- Caracterizar o contexto socioespacial do Mosaico Carioca, tratando tanto das questões ligadas à conservação da biodiversidade, quanto às implicações e desafios inerentes ao espaço urbano;
- Discutir e problematizar entendimentos e percepções sobre os processos associados à gestão do Mosaico Carioca.

Dentre as limitações para a elaboração da pesquisa, ressalta-se que os MAP são um instrumento recente, e que, portanto, ainda são reduzidos os estudos que abordam o tema com profundidade. Além disso, a gestão das áreas protegidas e, conseqüentemente, dos MAP, não contam com recursos financeiros e humanos adequados, o que provoca instabilidade nas suas estruturas institucionais, dificultando ainda mais o levantamento e a gestão de informações. Contudo, o caráter recente dos MAP possibilita também a geração de informações atuais e inéditas em relação às pesquisas sobre o tema.

A proposta de investigar esta estratégia de gestão de áreas protegidas tem como motivação a inserção empírica da autora no universo político institucional das áreas protegidas na cidade do Rio de Janeiro. Iniciada em 2012, a inserção se deu a partir da participação em uma atividade de um projeto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)<sup>1</sup> em parceria com o então recém reconhecido MC. Nesta ocasião, foi possível notar as complexidades relacionadas à criação e à gestão das UC, e segui me interessando pelas ações do MC, me familiarizando com seus objetivos e projetos, e identificando seus principais desafios e potencialidades. Em 2013, na mesma época em que ingressava no mestrado, me tornei uma das sócias fundadoras e presidente da Associação de Amigos do Mosaico Carioca (AAMC)<sup>2</sup>, o que garantiu uma inserção empírica cada vez mais intensa, principalmente após a implementação do conselho consultivo, quando me tornei conselheira do MC, e, neste quadro, uma das representantes da sociedade civil com

---

<sup>1</sup> O Projeto Parques é uma iniciativa da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), coordenado pela Professora Laura Sinay, que tem como objetivo contribuir com a gestão das áreas naturais brasileiras. O Projeto inclui atividades de ensino, pesquisa e extensão, pelas quais os alunos e professores da UNIRIO vem trabalhando em parceria com gestores de Unidades de Conservação da Natureza, prestando apoio na elaboração de planos estratégicos para a organização e gestão do uso público e desenvolvendo pesquisas científicas.

<sup>2</sup> Associação civil sem fins lucrativos, que tem por finalidade apoiar ações para a conservação e desenvolvimento do território do Mosaico Carioca.

assento no colegiado coordenador<sup>3</sup>.

Com a admissão no mestrado, que tem como proposta uma formação inter e multidisciplinar, fui apresentada à diversas e importantes referências voltadas principalmente para a área de planejamento urbano e regional, mas também da sociologia rural, geografia, economia, urbanismo, dentre outros. Ainda que tenha optado principalmente por marcos teóricos com ênfase na temática da produção social do espaço e sua interface com o desenvolvimento, outros campos de estudo também contribuíram para a elaboração da abordagem teórica da pesquisa.

O discurso atual no âmbito acadêmico e político enfatiza um novo direcionamento na formulação de políticas públicas voltado para escalas diversificadas (micro, meso, metropolitana, rural, urbana) como cerne da estratégia de desenvolvimento emergente. Neste cenário, os conceitos de território e desenvolvimento passaram a ser utilizados para fundamentar documentos oficiais que apresentam diretrizes e concepções adotadas no processo de planejamento e gestão de um determinado território (LIMA, 2013). Schneider e Tartaruga (2004) acreditam que há um duplo desafio ao se tratar do tema ‘desenvolvimento’. O primeiro está em conceituá-lo, e o segundo em aplicar este entendimento. Para os autores, no âmbito do desenvolvimento rural, desenvolvimento está relacionado à mudança social, mais especificamente à melhoria na qualidade de vida, à ampliação da justiça social, das liberdades individuais e da emancipação política.

Alguns dos primeiros estudos desenvolvidos no mestrado tiveram ênfase na abordagem territorial na formulação de políticas públicas, e com isso, inicialmente, este foi eleito o eixo norteador da pesquisa. Contudo, num processo de “amadurecimento acadêmico”, buscando trilhar um caminho mais atento e crítico para a pesquisa, principalmente a partir da leitura de Brandão (2004, 2007, 2008), compreendeu-se que esta noção (abordagem territorial) estava consolidada no âmbito do desenvolvimento rural, mas que a sua adoção na elaboração de políticas públicas de conservação da natureza necessitava de um maior balizamento teórico, sendo ainda necessário refletir criticamente sobre a abordagem do território como um mero receptáculo, a partir de uma abordagem “localista” que negligencia a hegemonia do poder político (BRANDÃO, 2007).

Deste modo, neste trabalho o “território” é compreendido fundamentalmente como um espaço socialmente construído, marcado por disputas e campos de interesse, e determinado fisicamente (isto é, que possui limites físicos de caráter político/administrativo e recursos naturais).

---

<sup>3</sup> Uma das instâncias do conselho consultivo do Mosaico Carioca - composta por três conselheiros do poder público, e três da sociedade civil - que tem como incumbência propor pautas, definir atividades, elaborar relatórios anuais, analisar propostas, entre outras atividades mais gerenciais.

## Organização da dissertação

O primeiro capítulo da presente pesquisa consiste na revisão teórica para a construção de referências para a análise do estudo de caso. Para a fundamentação teórica de território, isto é, para a abordagem histórica do conceito e elaboração da definição adotada na pesquisa, buscou-se a contribuição do já mencionado Brandão (2004, 2007, 2008), mas também de Souza (2013), Castro (2005), Nunes (2006), Saquet (2010) e Haesbaert (2004). Para o breve tratamento do tema sobre abordagem territorial nas intervenções espaciais, foram utilizados Saquet (2010), Lima (2013), Delgado *et al* (2007) e Schneider; Tartaruga (2004). Ainda no âmbito do debate em torno da questão territorial, foram tecidas considerações sobre a abordagem escalar nas intervenções espaciais com base em Castro (1992), Vainer (2002) e Brandão (2008).

Para enriquecer o debate sobre os MAP enquanto instrumentos de conservação da natureza, ainda no primeiro capítulo é dedicada uma breve seção sobre a questão ambiental, como introdução para a discussão da política de áreas protegidas. Na sequência é apresentado o levantamento histórico sobre a instituição das áreas protegidas no Brasil, e algumas concepções e políticas públicas que acompanharam seu desenvolvimento, até os MAP. Ainda no 1º Capítulo, são abordadas questões relevantes sobre governança e participação, que perpassam o debate territorial no âmbito da gestão das áreas protegidas, mais especificamente sobre os MAP. A partir das reflexões geradas no desenvolvimento dos temas, é apresentada a concepção de território utilizada na análise, e as primeiras considerações sobre os MAP e território.

No Capítulo 2 é apresentado um breve traçado do panorama dos MAP em todo o país, com ênfase nos Mosaicos do estado do Rio de Janeiro, o que possibilitou uma melhor compreensão das dinâmicas de implementação destes instrumentos, e, portanto, um maior embasamento para compreender os processos relacionados ao estudo do MC.

Imerso em um contexto urbano, o MC além de ter como finalidade a conservação da biodiversidade, também pode funcionar como um instrumento de gestão do uso e ocupação do espaço, e neste sentido seus desafios são acentuados por impactos diretos e indiretos de questões comuns às grandes metrópoles: segregação socioespacial, pressão e especulação imobiliária, habitação, falta de saneamento básico, etc.

Para compreender as relações socioespaciais estabelecidas no contexto do Mosaico Carioca, é apresentado no Capítulo 3, além de sua caracterização física e institucional, alguns aspectos associados às iniciativas de conservação da biodiversidade e à dinâmica de reprodução social urbana. Finalizando as bases teóricas da dissertação, a partir da

contribuição de Sánchez (2012), Vainer (2013), Rolnick (2013) e Ferreira (2013), foi possível analisar sucintamente o modelo neoliberal de cidade adotado na cidade do Rio de Janeiro.

O quarto e último capítulo trata especificamente do trabalho de campo realizado no âmbito do MC, e é subsidiado por entrevistas e por observação participante. Nesse capítulo são apresentados entendimentos e percepções de atores que pertencem a instituições públicas e privadas, envolvidas diretamente e indiretamente com a gestão do MC, associados aos referenciais teórico/conceituais que orientam os objetivos da pesquisa, expostos nos capítulos anteriores.

Nas considerações finais, apresenta-se um apanhado das principais questões tratadas e reflexões geradas no percurso realizado nesse estudo, elencando as principais contribuições e apontando algumas possibilidades de novos caminhos para pesquisas relacionadas.

## **Procedimentos metodológicos**

Por meio de uma abordagem qualitativa, para atender aos objetivos propostos, foram aplicados os seguintes métodos de pesquisa: pesquisa bibliográfica em livros, teses e dissertações, artigos disponíveis na internet e *sites* governamentais e não governamentais; Análise de dados secundários; Aplicação de questionários fechados por *e-mail*; Realização de entrevistas semi-estruturadas em campo; observação participante e participação em eventos, conforme descrito adiante.

### **Pesquisa Bibliográfica e análise de dados secundários**

A abordagem teórica do Capítulo 1, elaborada por meio de pesquisa bibliográfica, contribuiu primeiramente para a construção teórica do conceito de território que foi utilizado na pesquisa. Este método, em conjunto com a análise de dados secundários, também foi utilizado para levantar informações a respeito das Áreas Protegidas no Brasil e Mosaicos de Áreas Protegidas, temas tratados também nos Capítulos 1 e 2. Como instrumentos para coleta de dados foram consultados livros, artigos científicos, sites, jornais, revistas e documentos legais e técnicos.

No Capítulo 3, o método foi utilizado na abordagem e caracterização do atual contexto socioespacial da cidade do Rio de Janeiro.

### **Envio de questionários por e-mail**

Para traçar um panorama dos Mosaicos no Brasil todo, foi enviado um questionário por correio eletrônico à representantes de cada um dos MAP existentes no Brasil (até hoje foram identificados vinte e um). Com isso, pretendeu-se levantar informações básicas sobre a criação e consolidação de cada MAP. Como forma de identificar os representantes, foram feitas buscas em *sites* de pesquisa, *blogs*, fóruns, e solicitações nos *sites* dos órgãos ambientais estaduais. A partir desta etapa, foi elaborado um mapa indicando a localização de cada um dos MAP existentes e quadros com informações referentes aos MAP. Dos 21 (vinte e um) Mosaicos oficialmente criados no Brasil, 11 (onze) enviaram contribuições para a pesquisa.

Pesquisa de campo: Entrevistas semi-estruturadas com atores envolvidos nos processos de criação e consolidação do Mosaico Carioca

O trabalho de campo teve como recorte geográfico o Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, localizado na cidade do Rio de Janeiro. Apesar de ser definido como uma estratégia de gestão de áreas protegidas, os MAP podem ser também abordados a partir de uma perspectiva geográfica, já que configuram-se em espaços delimitados fisicamente. Entrevistas foram utilizadas para o levantamento de dados necessários para a elaboração do quarto capítulo, que consiste em uma análise e discussão de entendimentos e percepções sobre os processos e tendências no âmbito da gestão do MC. Segundo Duarte (2004), as entrevistas configuram-se como um instrumento fundamental para mapeamento de práticas e valores de universos sociais relativamente bem delimitados. Através deste método, foi possível perceber tendências a respeito dos modos como cada entrevistado reconhece sua realidade, e levantar informações consistentes para compreender a lógica das relações sociais e processos estabelecidos no âmbito do MC. Optou-se por um roteiro de entrevistas semi-aberto, o que contribui para dar foco à entrevista sem, no entanto, impossibilitar manifestações que agreguem novas ideias ou aprofundamentos. O envolvimento com o objeto de estudo, como descrito no início da Introdução, favoreceu o levantamento de informações, como a identificação dos interlocutores.

Procurou-se selecionar agentes envolvidos nestes processos e convidá-los a expressar suas experiências e percepções acerca de temas pré elaborados num roteiro de entrevista. Cada questão trata de uma das problematizações formuladas a partir dos conteúdos essenciais da pesquisa, com a intenção de levantar informações relevantes acerca dos processos de criação e de consolidação do MC, e analisar aspectos sobre a sua gestão.

Após a aplicação e transcrição das entrevistas, as respostas foram analisadas e sistematizadas em indexadores que permitiram identificar os processos e mapear as

percepções envolvidas e principais tendências, buscando contribuir para o avanço da compreensão sobre o MC, enquanto território de disputa. No Capítulo 4, a subseção 4.1 apresenta maiores detalhes dos procedimentos metodológicos aplicados nessa etapa da pesquisa.

#### Participação em eventos

A participação em dois eventos realizados no segundo semestre de 2014 foi de fundamental importância para a coleta de informações e identificação de interlocutores. O primeiro, realizado em agosto na cidade do Rio de Janeiro, é o seminário “Avanços na gestão por Mosaicos: estratégia territorial de conservação”, organizado pela equipe do projeto “Mosaicos da Mata Atlântica” do Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais (Ibase), e foi dirigido a gestores públicos, conselheiros das UC e de MAP, educadores, pesquisadores, representantes de organizações sociais, universidades e outros setores estratégicos para o tema. O segundo, o III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, aconteceu em Belém (PA), em setembro de 2014 e foi promovido por entidades acadêmicas e profissionais de âmbito nacional e por instituições acadêmicas de diversas regiões do país.

Durante os eventos, tive a oportunidade de compartilhar e somar reflexões acerca da gestão de Mosaicos, do papel das áreas protegidas para as cidades, e também pude ampliar a rede de atores envolvidos na gestão de MAP pelo Brasil, o que facilitou a identificação de atores relevantes e obtenção de contatos para o envio de questionários por e-mail e para a realização de entrevistas.

## **CAPÍTULO I – TERRITÓRIO, ÁREAS PROTEGIDAS E MOSAICOS**

A presente pesquisa aborda uma estratégia de gestão de áreas protegidas, o Mosaico de Áreas Protegidas (MAP), fazendo uso do território enquanto categoria de análise dessa iniciativa. Contudo, compreende-se que a abordagem teórica do estudo das áreas protegidas tem no conceito de território um grande espectro de possibilidades de discussão, que vai desde questões relacionadas aos ecossistemas de cada região até a formação de novas institucionalidades originadas no contexto da gestão de áreas protegidas. Assim, inicialmente este capítulo apresenta uma discussão sobre os conceitos e noções atrelados ao território, a fim de construir a definição utilizada para o balizamento teórico na análise sobre os processos e entendimentos referentes aos MAP, em especial, ao Mosaico Carioca (MC).

Para compreender o cenário global e nacional ambiental atual, uma segunda seção neste capítulo é dedicada a um breve debate sobre a questão ambiental. Em seguida, é apresentado um levantamento histórico sobre a instituição das áreas protegidas no Brasil, abordando as concepções e as políticas públicas que acompanharam seu desenvolvimento.

A terceira seção trata especificamente do instrumento MAP, abordando outros elementos que enriquecem o aporte teórico: os processos de criação, implantação e gestão dos MAP, e as noções de governança e participação.

A última seção do capítulo consiste nas primeiras reflexões construídas a partir da compreensão adotada de território e dos processos e fatores que influenciam os entendimentos sobre os MAP. Neste contexto, considerou-se pertinente inserir no debate uma breve investigação sobre escalas, com o objetivo de subsidiar reflexões sobre os MAP enquanto intervenção espacial e instrumento de gestão integrada.

### **1.1 Território: construindo referências para a análise**

O conceito de território tem sido utilizado por diversos campos de estudo, passando pela etologia, psicologia, antropologia, ciências sociais, ciências políticas, história, e claro, geografia (HAESBAERT, 2004). Para Souza, o uso do termo sofre certo “descuido”, pois é utilizado de forma “excessivamente ampla” no âmbito das falas cotidianas, fazendo referência principalmente à uma “grande extensão de terra” (2013, p. 77). Nunes ratifica que esta é sua acepção mais ampla e remota, e que neste contexto, o significado atribuído ao conceito é meramente físico, estando muito próximo às ideias de “terra” e “terreno” (2006, p. 70).

Souza acredita que o referido “descuido” vinculado ao uso do conceito de “território” é consequência de uma dificuldade de se refinar e depurar um conceito usado de forma tão corriqueira, que a dimensão política inerente à ideia de território “empalidece ou submerge em favor de referências vagas” (p. 78).

Nas últimas décadas, “território” vem assumido centralidade na pesquisa geográfica e, neste sentido, vem sendo submetido a tentativas de sua redefinição e depuração e adquirindo novos e importantes significados (SAQUET, 2010; SOUZA, 2013).

Isto porque, recentemente, o interesse pela dimensão espacial dos fenômenos econômicos e sociais vem se fortalecendo em diversas áreas de estudo. A variável espacial passou a obter maior atenção e ser considerada como essencial para se compreender o dinamismo de determinadas regiões e suas relações entre os atores e as instituições (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Assim, entende-se como necessário para o desenvolvimento da presente pesquisa, uma apresentação das noções que contribuem para a formulação do conceito, para que este sirva de condutor e categoria de análise para a compreensão dos MAP. Optou-se por enfatizar a sua acepção sociopolítica, por considerá-la a mais adequada no que interessa a esse estudo, que é desenvolvido num contexto no qual há uma pluralidade de elementos de natureza social e política a serem analisados.

As duas primeiras definições de “território” no dicionário Michaelis<sup>4</sup> são as seguintes: “1) Terreno mais ou menos extenso; 2) Porção da superfície terrestre pertencente a um país, Estado, município, distrito etc.” ou seja, ideias relacionadas às noções de terra e terreno, conotações meramente físicas, sendo esta a sua acepção mais ampla e remota (NUNES, 2006).

Para um levantamento de significados do conceito de território, Saquet (2010) inicia suas reflexões apresentando produções teóricas de autores que abordam as relações de poder. Para o autor,

As relações de poder têm sido efetivadas historicamente, em consonância com as características de cada sociedade. Envolvem relações (i)materiais, tanto geopolítica como econômica e culturalmente (2010, p. 27).

Destaca as ideias de Maquiavel, relatando que este foi responsável por importantes avanços no sentido de desconstruir a ideia de poder como origem divina, e na apresentação de procedimentos para a sua manutenção.

Entre os elementos centrais de sua narrativa estão as relações de dominação de homens por outros homens no processo de conquista e de

---

<sup>4</sup> TERRITÓRIO. In: MICHAELIS. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=territ%F3rio>> Acesso em: 04/04/2014.

permanência no comando de um principado ou área/território. E essa é uma formulação que se fará presente no período que sucedeu e está na base da expansão do MCP [modo capitalista de produção], especialmente, a partir dos séculos XVIII e XIX, (...) com a formação dos Estados-Nações, com o colonialismo e o imperialismo (SAQUET, 2010, p. 29).

A difusão das ideias de Maquiavel aliada à descoberta e ocupação do chamado “Novo Mundo”, fez com que a ideia de território passasse a ser compreendida também como um espaço para dominação e exploração, isto é, um receptáculo de investimentos econômicos (SAQUET, 2010, p. 27).

O surgimento do conceito de “território” na Idade Contemporânea tem por base as formulações de Friedrich Ratzel, no cenário histórico da unificação alemã, em 1871, ao mesmo tempo em que a geografia era institucionalizada como disciplina nas universidades europeias (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004). O território ratzeliano é resultado da influência das ciências naturais - na qual o conceito de território era entendido como área de proteção de animais -, a partir da qual formulou as compreensões sobre natureza e Estado (SAQUET, 2010). Para Schneider & Tartaruga o território ratzeliano

(...) é uma parcela da superfície terrestre apropriada por um grupo humano, coletividade esta que teria uma necessidade imperativa de um território com recursos naturais suficientes para sua população, recursos que seriam utilizados a partir das capacidades tecnológicas existentes (2004, p. 3).

Apesar da contribuição de Ratzel, até meados do século XX, são privilegiados nas abordagens geográficas os conceitos de paisagem e região (natural ou geográfica), em detrimento de outros, como o de território (CORRÊA, 1995 *apud* SAQUET, 2010).

A redescoberta do território na metade do século XX, mais especificamente nas décadas de 1960/70, “corresponde ao uso e à apropriação material do espaço e aos conflitos sociais, para além da atuação do Estado (...)” (SAQUET, p. 33)”. Neste contexto, são evidenciadas as características da vida de indivíduos e, desta forma, os aspectos da dinâmica social na constituição e dominação do território. Dentre as temáticas de estudos que contribuíram para a retomada da abordagem territorial, Saquet destaca: a geopolítica, a reprodução do capital, a problemática do desenvolvimento desigual, a importância de signos e símbolos para o controle na vida cotidiana e as bases epistemológicas do pensamento geográfico (2010, p. 53).

Saquet argumenta que após 1950, a obra de Michel Foucault foi fundamental na redescoberta da categoria território, e nas análises renovadas de diferentes autores. Foucault compreende o poder como resultado de relações sociais, a cada instante. Portanto, não é um elemento institucionalizado, mas é construído em situações complexas da vida em sociedade (SAQUET, 2010, p. 32).

Os principais autores deste período são Jean Gottmann, cuja obra de referência é *The significance of territory*, publicada em 1973; Claude Raffestin, que debate o território no livro *Por uma geografia do poder*, publicado em 1980; e Robert Sack, que examina a territorialidade humana na perspectiva das motivações humanas no livro *Human territoriality*, de 1986. Schneider & Tartaruga (2004) fazem uma síntese sobre as ideias lançadas por estes três teóricos:

Gottmann ressaltando o valor do território para a organização das nações e entre nações; quebrando com a concepção exclusivamente orientada para o território estatal, Raffestin mostra a existência de múltiplos poderes, além do Estado, que se realizam através de fluxos desiguais de energia e de informação nas relações sociais; enquanto Sack enfatiza o controle do acesso a um certo espaço como definidor do território através das mais diferentes escalas, desde a pessoal até a mundial (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 5).

A partir da análise de autores dos anos 1950/70 Saquet (2010) identificou quatro tendências e/ou perspectivas de abordagem do “território”, sendo elas:

a) uma, eminentemente econômica, sob o materialismo histórico e dialético, na qual se entende o território a partir das relações de produção e das forças produtivas; b) outra, pautada na dimensão geopolítica do território; c) a terceira, dando ênfase às dinâmicas política e cultural, simbólico-identitária, tratando de representações sociais, centrada na fenomenologia e, d) a última, que ganha força a partir dos anos 1990, voltada às discussões sobre a sustentabilidade ambiental e ao desenvolvimento local, tentando articular, ao mesmo tempo, conhecimentos e experiências, de maneira interdisciplinar (SAQUET, 2010, p. 15).

No Brasil, a renovação da geografia humana entre 1960 e 1980 esteve focada na categoria de espaço geográfico, como grande categoria da explicação geográfica (SAQUET, 2010). No âmbito da compreensão sociopolítica de território, destaca-se a argumentação de Costa (2012), para o qual todos os homens nascem numa condição espacial original. Quer dizer que herdamos um conjunto de normas, regras e leis organizadas a partir de valores que dão sentido à sociedade. Mas as formas de existir nesse espaço, e dele apropriar-se ou adequar-se, não é uma condição original – isso tem sentido na ação dos atores, na construção dos territórios. Assim, as ideias que contribuem para a formulação do conceito de território estão diretamente vinculadas a questões e conflitos de interesses que surgem nas relações sociais em diferentes tempos históricos (COSTA, 2012). Neste contexto, tendo em vista a lógica na qual as sociedades contemporâneas estão inseridas, entende-se que a (re)produção do espaço a partir de relações construídas por um conjunto de atores, e a formação de novos territórios, está diretamente relacionada ao modo de produção e consumo vigente em cada sociedade.

Para Brunet (2001 *apud* Girardi, [20--?]), cada ator possui sua estratégia, interesse e representação na produção do espaço, e seus objetivos podem se cruzar e serem fontes de conflitos, pois esses atores possuem poderes de intervenção desiguais. Como os poderes não são simétricos, nas configurações dos territórios estão presentes principalmente os interesses e estratégias dos atores transformadores com maior poder de ação.

Para Castro (2005),

(...) as questões e os conflitos de interesse surgem das relações sociais e se territorializam, ou seja, materializam-se em disputas entre esses grupos e classes sociais para organizar o território da maneira mais adequada aos objetivos de cada um, ou seja, do modo mais adequado aos seus interesses. Essas disputas no interior da sociedade criam tensões e formas de organização do espaço (...) (CASTRO, 2005, p. 41).

Assim, o território pode ser compreendido como um espaço delimitado onde se materializam interesses e conflitos, ou seja, relações de poder que acarretam transformações no espaço. Nas palavras de Costa, “o território é o espaço onde uma ação é exercida com a finalidade de produzir os interesses do ator que a exerce” (2012, p. 18).

Diante das interpretações sobre a ideia de território, é possível inferir que “território” significa fundamentalmente um espaço de disputa e de relações determinado fisicamente (e em alguns casos, também institucionalmente), isto é, toda relação de poder desempenhada por um sujeito num determinado espaço produz um território.

O poder para Raffestin surge “por ocasião da relação” e “toda relação é o ponto de surgimento do poder” (1993 *apud* NUNES, 2006, p.71). Nesta perspectiva, o poder é resultado da vida social, em agrupamentos, que apresenta uma determinada organização, e invariavelmente, para que exista organização, devem existir relações de poder (NUNES, 2006).

Souza acredita que mesmo fora de um contexto democrático, há de se buscar um consentimento no exercício do poder, e, portanto, no exercício do controle de um determinado espaço (2013, p. 86). Neste sentido, sobre poder explicita que:

“O “poder” corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está “no poder”, estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se essa pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome” (ARENDR, 1985 *apud* SOUZA, 2013, p. 80)

Com base nesta argumentação, o autor coloca a seguinte questão como primordial para tratar do conceito de “território” e de sua aplicação: “quem domina, governa ou

influencia e como domina, governa ou influencia esse espaço?” (SOUZA, 1995 *apud* SOUZA, 2013, p. 86). O autor ressalta que não compreende governo como sinônimo de governo estatal, mas a algum tipo de governo, mesmo que um autogoverno. Para o autor, toda a sociedade está submetida às influências formais ou informais. No presente trabalho, a questão colocada por Souza servirá de ideia guia na abordagem do “território” na problematização dos MAP.

Considera-se que o território deve ser, primeiramente, compreendido como um reflexo das relações de poder presentes em um determinado espaço. Neste sentido, a apreensão do território de um MAP está condicionada ao desvelamento de interesses que o influenciam, constroem, sustentam e dominam.

Corroborando com esta noção, Nunes (2006) defende que, como o território reflete as relações de poder, estes (os territórios) “são estigmatizados de acordo com os elementos que nos permitem identificar e conhecer essas relações” (p. 71). Mas quais são estes elementos e como identificá-los? Contribuindo para a construção desta resposta, Haesbaert (2004, p. 40) propõe agrupar as várias noções de território em quatro vertentes básicas: a primeira é política ou jurídico-política, e faz referência, em geral, às relações de espaço-poder, onde o território é entendido como um espaço delimitado e controlado através do exercício de um determinado poder, remetido muitas vezes ao poder do Estado.

A segunda vertente de território é a cultural ou simbólico-cultural, em que o território é acima de tudo produto da apropriação e valorização simbólica, realizadas por um determinado grupo. Esta é a perspectiva mais subjetiva, utilizada com frequência na literatura que aborda a territorialidade como sinônimo de identidade. Este tratamento teórico pressupõe o envolvimento dos atores sociais nas atividades desenvolvidas em um território, o que pode acarretar (ou não) um traço identitário, de territorialidade.

A terceira é a econômica, e dá ênfase à dimensão espacial das relações econômicas, pensando no território como fonte de recursos, incorporando o termo no debate sobre classes sociais, divisão social do trabalho, etc. Como a dimensão econômica geralmente preconizada no entendimento social de “prosperidade”, “progresso” e “evolução”, esta perspectiva é predominante na composição do debate acerca da temática de desenvolvimento regional e urbano, ou seja, da discussão estrutural do processo de desenvolvimento.

A quarta e última é uma visão natural (ista), “que se utiliza de uma noção de território com base nas relações entre sociedade e natureza, especialmente no que se refere ao comportamento natural dos homens em relação ao seu ambiente físico” (Haesbaert, 2004, p. 37). Nesta perspectiva, e no âmbito das políticas e estratégias conservacionistas, a abordagem territorial é necessária para tratar a temática ecossistêmica, que necessita

incorporar a ideia de *limite* para determinar formas de manejo, de gestão, refúgios e centros de endemismos, centros de diversidades, etc.

Esta categorização elaborada por Haesbaert favorece a organização das noções de território, mas é necessário reconhecer que ela é limitada porque ao categorizar as concepções de território corre-se o risco de não considerar determinados processos em constante transformação no território e mesmo a inevitável imbricação entre essas vertentes. De qualquer forma, o agrupamento feito pelo autor auxilia na identificação de elementos que indicam relações de poder que caracterizam um território, ou seja, as razões de querer obter um controle sobre um espaço. Para Souza (2013),

O desejo ou a cobiça com relação a um espaço podem ter relação com *recursos naturais da área em questão*; podem ter a ver com *o que se produz ou quem produz no espaço considerado*; podem ter ligação com o *valor estratégico-militar daquele espaço específico*; e podem se vincular, também às *ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço* (ou, mais especificamente, entre um grupo e objetos geograficos determinado, como um santuário ou símbolo “nacional”) (SOUZA, 2013. p. 88 (grifos do autor)).

Assim, é possível perceber que os critérios que Haesbaert (2004) utiliza para dividir as noções de território, Souza (2013) considera como elementos que permitem identificar e compreender as relações de poder que constroem e sustentam um determinado território.

A partir da leitura de Porto-Gonçalves (2006), compreende-se que cumpre papel fundamental na constituição e reprodução do capitalismo a privação de acesso aos recursos naturais, sob a forma de propriedade privada. Assim, o controle do uso de recursos naturais está diretamente vinculado ao controle e dominação do território, e, portanto, a exploração dos recursos naturais (e culturais) obedece às relações sociais e de poder.

Souza (2013) salienta que as motivações de controle sobre um espaço estão relacionadas tanto ao substrato espacial material quanto ao substrato imaterial, ou seja, aos “significados culturais e simbólicos atribuídos às formas espaciais” (p. 89). Neste sentido, o autor compara território aos “campos de força”, isto porque “só existem enquanto durarem as relações sociais das quais eles são projeções espacializadas.” (SOUZA, 1995, p. 97 *apud* SOUZA, 2013, p. 89). Neste ponto chega-se à uma das principais abordagens que o autor propõe sobre o território:

Se o exercício do poder, e com ele o desejo ou a necessidade de defender ou conquistar territórios, tem a ver com um acesso a recursos e riquezas, com a captura de posições estratégicas e/ou com a manutenção de modos de vida e do controle sobre símbolos materiais de uma identidade (...), é evidente que a materialidade jamais poderia ser desimportante (SOUZA, 2013, p. 95).

Souza (2013) compreende que existe uma conexão que não deve ser desvinculada entre a materialidade do território e seu substrato, que é intangível, e composto de relações sociais e apropriações simbólicas (o espaço social). O desejo de dominação por um território perpassa assim, pelas suas duas condições. No âmbito das relações sociais que acontecem no território – enquanto suporte material -, estas se desenvolvem a partir do próprio território, sendo este uma faceta do espaço social.

As relações de poder, portanto, que fazem parte das relações sociais, são exercidas “com referência a um território e, muito frequentemente, por meio de um território” (SOUZA, 2013, p. 87), como também aponta Castro:

Relações de poder supõem assimetrias na posse de meios e nas estratégias para o seu exercício, e o território é tanto um meio como uma condição de possibilidade de algumas destas estratégias. (CASTRO, 2005, p. 95).

A autora destaca ainda as assimetrias existentes nas relações de poder que influenciam no controle e na dominação de um território. Logo, as decisões tomadas acerca das transformações no território, enquanto substrato material e intangível, não são tomadas de modo consensual, mas conflituoso. O território é então, espaço onde se desenvolvem disputas entre os diferentes poderes, que são diferenciados, e, portanto, cada transformação sofrida é decisão tomada por quem domina, governa ou influencia.

Entendido o território como espaço (e certas vezes, o meio) onde se desenvolvem relações de poder, Nunes (2006) considera admissível que um mesmo espaço seja simultaneamente vários territórios, dependendo de quantas são as disputas existentes.

Segundo Costa (2012), o território experimentou nas últimas três décadas duas situações interessantes: a primeira foi a valorização da categoria entre as décadas de 1970 e 1990 – o que foi apresentado na abordagem histórica sobre o conceito -, seguida pela sua banalização neste início de século XXI, como bem apontou Souza (2013).

Em relação à esta última situação, Costa (2012) indaga: “o uso generalizado do termo inviabiliza a operacionalização do território como categoria de análise?” (p. 18). Segundo Lima (2013), os conceitos de território e desenvolvimento passaram a ser usados para fundamentar documentos oficiais que apresentam diretrizes e concepções adotadas no processo de planejamento e gestão do território (LIMA, 2013). Nesta perspectiva, o território pode ser compreendido como uma variável a ser considerada quando se pretende fazer algum tipo de intervenção no espaço e nas relações sociais nele existentes. Neste sentido, Delgado *et al.* (2007) elencam as principais referências teóricas associadas à abordagem territorial e os contextos nas quais elas surgiram.

A primeira está relacionada à concepção neo-marshalliana, formulada a partir dos processos de desenvolvimento industriais que apresentavam os melhores indicadores no contexto da crise do fordismo, a partir da década de 1970. As teorias que destacam as

relações entre os atores econômicos e sociais na definição do ambiente favorável ao desenvolvimento de produção, localizada e diferenciada, foram formuladas na década de 1980 e estão presentes nos trabalhos sobre os arranjos produtivos locais.

A segunda corrente teórica sobre a abordagem territorial nas intervenções espaciais está associada ao surgimento de estruturas descentralizadas, numa conjuntura neoliberal de valorização do 'micro' em detrimento do 'macro'. Nesta perspectiva, originada da crise do Estado e do seu enfraquecimento de regulação, Delgado (*et al.*, 2007) menciona duas fases: os referenciais que preconizavam o desenvolvimento regional, entre as décadas de 1950 e 1970 (principais autores: Perroux, Myrdal, Hirschman, Furtado, etc.) e, mais recentemente, os referenciais sobre o crescimento endógeno, o capital social e os *clusters* (principais autores: Krugman, Putnam, Porter, etc.). No contexto brasileiro, a crise do desenvolvimentismo - que preconizava intervenções nacionais, sendo a região a unidade de planejamento, desde a década de 1950 – está relacionada ao ajustamento econômico unilateral à crise da dívida externa por parte do Brasil e de outros países latino-americanos, que levou simultaneamente à quebra financeira do Estado. Como resultado, a ascensão ao poder da ideologia e da políticas neoliberais na década de 1980 é acompanhada da intenção de alterar completamente o papel do Estado na sociedade (KARAM, 2012).

A limitação da capacidade coordenadora do Estado nacional gerou uma fragmentação das políticas públicas (econômicas, sociais, culturais, etc.), e dificultou a já limitada capacidade de articulação entre políticas oriundas dos diferentes níveis da administração governamental (federal, estadual e municipal). Além disso, adotou-se uma perspectiva de curto prazo em relação às intervenções possíveis através das políticas públicas (DELGADO *et al.*, 2007).

O terceiro referencial apontado pelos autores é o institucionalista, ou neo-institucionalista, que “ênfatiza os acordos, regras, organizações, criados pelos atores no nível local para diminuir os custos de transação de acesso ao mercado, ou para se protegerem contra o risco” (DELGADO *et al.*, 2007, p. 14). Esta perspectiva implica em uma preocupação em entender os processos de mudança institucional, e como os atores locais se organizam diante dos contextos de transformação.

O quarto e o último referencial é o que está relacionado com autores como Polanyi, Granovetter e Mauss, que reconhecem a importância e a força das relações de solidariedade e de reciprocidade dentro do grupo. São os referenciais da “economia solidária, economia plural, sociologia econômica ou a socioeconomia, que, numa lógica de articulação das dimensões econômica e social” (DELGADO *et al.*, 2007).

Os autores apontam que a variedade de correntes teóricas muitas vezes é utilizada para levar a frente políticas públicas territorializadas com diferentes objetivos. Podendo cada uma ser justificada com diferentes abordagens teóricas, deixando transparecer uma preocupação em relação à coerência de ações territorializadas. Outra crítica em relação à

abordagem territorial nas políticas públicas recai na 'valorização do local' como uma consequência do enfraquecimento do Estado e da crença no sistema financeiro e em organizações com menor poder regulador.

Distinto do enfoque tradicional das intervenções regionais formuladas desde a década de 1950, cujo alvo era a desigualdade no padrão do crescimento econômico, o discurso contemporâneo preconiza a adoção de políticas direcionadas a novas escalas (micro, meso, metropolitana, rural, urbana) como cerne da própria estratégia de desenvolvimento emergente, supostamente inovadora também em sua capacidade de integrar as dimensões econômica e social (...) (KARAM, 2012, p. 161).

Nesta perspectiva, o 'território' seria um quarto ente federativo, que representa a valorização do local e o enfraquecimento dos outros três (municípios, estados e União). Com esta perspectiva, Brandão (2004) discorre sobre o uso do território em teorias e estratégias no âmbito das políticas públicas:

A necessidade de "territorialização" das intervenções públicas é tomada como uma panacéia para todos os problemas do desenvolvimento (...) parece existir uma opção por substituir o Estado ("que se foi") por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstratas) que passa a ser chamada de *território* (BRANDÃO, 2004, p. 58).

O autor coloca em questão o uso do território como produto de relações sociais a fim de construir políticas públicas e defende que o território é uma construção social conflituosa, e que por isso não se deve negligenciar as hierarquias imputadas (2004). O território não deve ser compreendido com um sítio fixado, e não tem a capacidade *per se* de regular as relações que nele se estabelecem, mas tem sua trajetória em aberto e é onde se encarnam manifestações de conflitualidades. O autor também alerta que as políticas devem "pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele território" (2008, p. 153). Isso significa que as políticas não devem promover a competição entre os territórios por meio dos seus atributos, mas considerá-los como parte de um todo, fomentando a coesão territorial em toda a nação. Neste sentido, compreende-se como imprescindível nas abordagens centradas no localismo a busca por uma maior atenção às hierarquias, conflitos e interesses imputados no território, para que este não seja percebido como um mero receptáculo.

Neste contexto, Karam (2012), salienta que a efetividade da ação governamental em regimes democráticos depende do reconhecimento dos múltiplos interesses envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, característica proposta por políticas territorializadas.

Com base nessa compreensão de que o território é um espaço fisicamente

delimitado, em que ocorrem disputas a partir relações de poder, o estudo sobre os MAP, recai na análise do território enquanto uma construção social conflituosa (BRANDÃO, 2004, 2008), que traz à tona interesses e pontos de cooperação e de conflito em relação à utilização de uma base específica de recursos naturais, incluindo as suas diferentes formas de apropriação (simbólica, econômica, religiosa) pela sociedade.

No contexto planetário de degradação ambiental, a problemática da conservação dos recursos naturais se configura cada vez mais como um campo de disputa baseado em diferentes racionalidades, discursos e práticas, influenciando, inclusive, o âmbito político-governamental. A seguinte seção consiste na apresentação do caráter institucional do debate ambiental, com destaque para as áreas protegidas e as concepções que acompanharam seu desenvolvimento.

## **1.2 Áreas Protegidas no Brasil**

### *1.2.1 Breve introdução ao debate ambiental*

As atividades humanas sempre causaram transformações em espaços naturais. Entretanto, a evolução tecnológica, pautada no modelo capitalista de produção e consumo, foi acompanhada de alterações cada vez mais impactantes, em extensão e em intensidade, comprometendo a capacidade da natureza de se recuperar e a qualidade de vida de diversas espécies, incluindo o Homem. No fim do último século, a percepção das mudanças ambientais que estão ocorrendo no planeta vem despertando a atenção da sociedade mundial para a importância da dimensão ambiental dos problemas (LEROY, 2008).

A compreensão sobre os impactos ambientais na sociedade está intimamente relacionada ao modelo de desenvolvimento e à política socioeconômica adotada pelos países. O início da década de 1980 teve como destaque a crise do Estado de bem-estar social (*welfare state*) nos países ocidentais, e neste cenário a agenda neoliberal foi implementada nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, em especial nas décadas de 1980 e 1990 (ANTUNES & CONTI, 2012). Neste contexto, houve um esforço significativo para que o Estado tivesse sua capacidade de intervenção enfraquecida e suas incumbências (que lhe haviam sido atribuídas com maior intensidade a partir de meados do século XX) alteradas. O papel do Estado ficou restrito à obtenção e à preservação do equilíbrio macroeconômico, e, portanto, não era necessário como fomentador de desenvolvimento, alterando o seu caráter centralizador para uma forma mais suscetível à participação das diversas instâncias e organizações da sociedade civil (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Na perspectiva neoliberal, o mercado e os atores econômicos são os responsáveis por levar à frente ações de promoção de desenvolvimento, este tido como sinônimo de crescimento econômico. Não obstante, além do não cumprimento das expectativas em relação ao desenvolvimento econômico e social, esta imposição, fundamentada no consumo de símbolos e produtos cada vez mais supérfluos, está associada a um modelo de produção que desrespeita normas sociais de trabalho humano, subordina sociedades periféricas e utiliza de modo excessivo e impactante os recursos naturais. Em virtude dos impactos ambientais potencializados a partir da perspectiva neoliberal, a ideia de uma crise ambiental passou a ser cada vez mais difundida, principalmente pelos países desenvolvidos (LEROY, 2008).

Zhour (2012), neste contexto neoliberalizante, chama a atenção para a consagração na década de 1990 de uma visão tecnicista do ambiente, isto é, os problemas ambientais passaram a ser entendidos como passíveis de correções técnicas, em detrimento do movimento de ecologia política que prevalecia na década de 1980. Segundo a autora, esta perspectiva, que orienta as ações dos empresários e políticas públicas, desloca o debate sobre os conflitos em torno da democratização de direitos (como por exemplo, acesso aos recursos naturais, moradia, serviços urbanos, etc.) para a esfera da economia. Assim, os interesses podem ser negociados, e a ideia de consenso ganha proeminência sobre a realidade conflituosa das relações sociais (ZHOURI, 2012, p. 3)

Um dos principais eventos que marcaram a agenda de mobilização de diversos países acerca dos problemas ambientais foi a publicação, em 1987, do relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, intitulado *Nosso Futuro Comum*. A publicação em questão, também conhecida como Relatório Brundtland, enfatiza a interdependência entre a economia e a natureza. Ainda que alguns ambientalistas considerem esse documento como um marco no reconhecimento da conexão entre desenvolvimento e qualidade ambiental, algumas correntes criticam os argumentos defendidos no documento por considerá-los um meio de ocultar interesses dos países desenvolvidos.

Desde então, um crescente número de publicações, projetos e iniciativas tem influenciado os âmbitos acadêmico e político, indicando a necessidade da adoção de um “novo paradigma” no que tange à perspectivas de desenvolvimento, pautado na promoção da aproximação entre a sociedade e a natureza. A expressão “desenvolvimento sustentável”, que representa, essencialmente, um modelo de desenvolvimento que busca não comprometer os recursos naturais e humanos capazes de atender as necessidades das gerações futuras, apesar de ser alvo de críticas (principalmente por ser uma expressão vaga e passível de múltiplas interpretações) é a máxima deste novo modelo, e está presente nos mais diversos discursos das esferas sociais. Para Bursztyn & Bursztyn,

Não há candidato a cargo político que não se identifique formalmente com a necessária sustentabilidade do desenvolvimento. Não há entidade corporativa que afronte a avassaladora adesão da opinião pública quanto ao imperativo de práticas – ou pelo menos de uma imagem – *ecologicamente corretas* (2013, p. 31).

Neste sentido, os autores afirmam que o discurso da sustentabilidade é muitas vezes proferido por sujeitos, instituições e representações coletivas cujas ações são antagônicas à noção de sustentável, ou seja, as manifestações discursivas não garantem comprometimento nas ações. Logo, o termo, assim como outras noções e categorias relacionadas ao meio ambiente, como economia verde e responsabilidade socioambiental, passam a ser entendidas como legítimas e capazes de sustentar ações políticas e sociais, sendo isto um fato fundamental na consolidação das relações de poder (ZHOURI, 2012).

O que se constata em relação ao tema é que a sustentabilidade é uma dimensão que tem sido incorporada em diversas esferas da sociedade e demanda uma abordagem interdisciplinar, que tende a fortalecer a crítica em relação aos modelos de produção e consumo vigentes.

As questões centrais para a concepção de desenvolvimento sustentável chegaram ao Brasil na década de 1980, em um

Momento de efervescência da cidadania, marcado pelo enfraquecimento da ditadura militar e pelo fortalecimento dos movimentos sociais e de redemocratização do país. Além disso, a sociedade brasileira se dava conta do grande passivo ambiental causado pelas políticas de desenvolvimento exclusivamente voltadas para o crescimento econômico (ANTUNES; CONTI, 2012, p. 81).

No âmbito governamental, segundo Peccatiello (2011), em 1981 iniciou-se uma fase “baseada em critério cronológico” denominada “gestão integrada de recursos naturais”. Antunes e Conti (2012) afirmam que a percepção de que o modelo de desenvolvimento vigente não contemplava a conservação do meio ambiente influenciou a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que, segundo os autores, representou um primeiro passo no estabelecimento de um modelo de gestão alternativo ao que havia sido implementado nos períodos anteriores. Cabe lembrar que nesta fase foi também criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985, num “quadro urbano-ambiental alarmante, onde a desigualdade de renda e as distorções do crescimento se refletem na condição espacial” (PECCATIELLO, 2011, p. 75).

A Lei nº 6.938/81 deu início à construção de canais de negociação e decisão junto à sociedade civil, em relação aos processos de gestão ambiental (CARVALHO, 2005 *apud*

ANTUNES; CONTI, 2012). Neste contexto, duas instâncias de participação no âmbito das políticas ambientais foram criadas: 1) o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, diretamente vinculado à Presidência da República, onde a participação pública nas decisões é contemplada; 2) o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que tem como instância superior o CONAMA e inclui órgãos colegiados e executivos integrando as três esferas de governo.

Outro instrumento relevante da Política Nacional de Meio Ambiente, reforçado também na Constituição de 1988, é a criação, por parte das esferas governamentais, de espaços territoriais especialmente protegidos, como as unidades de conservação, um tipo especial de área protegida. Em suma, a Política Nacional de Meio Ambiente consagrou os objetivos da ação governamental brasileira em assuntos ambientais.

### *1.2.2 Histórico das Áreas Protegidas no Brasil*

A criação de áreas protegidas é atualmente uma das principais estratégias para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade no Brasil e no mundo. O estabelecimento dessas áreas ocorre em um contexto de expectativas, disputas de interesse e conflitos no que diz respeito ao uso e à ocupação de uma determinada área e de seus respectivos recursos naturais.

Pode-se dizer que o termo 'áreas protegidas' começou a ser institucionalizado e padronizado no âmbito das políticas públicas ocidentais na primeira Conferência Mundial de Parques Nacionais, organizada pela *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), em 1962. A criação de parques nacionais foi impulsionada por uma perspectiva preservacionista, calcada na crença de que a intervenção humana sobre a natureza é inevitavelmente danosa, sendo necessária a criação de espaços naturais que pudessem ficar protegidos da ação do homem. Com base nessa concepção, foi criado, em 1872, o Parque Nacional de Yellowstone, no Wyoming, nos Estados Unidos. O "modelo" Yellowstone de área protegida, que impede a presença humana dentro de seus limites, inclusive de comunidades tradicionais, foi exportado para diversos países, incluindo o Brasil (PÁDUA, 2012).

A corrente preservacionista contrapõe-se a chamada conservacionista, e ambas fazem parte de um movimento ambiental que emergiu nos Estados Unidos em meados do século XIX. Como explicado anteriormente, a corrente preservacionista pregava a ideia de que a criação de parques nacionais tinha como função a manutenção da natureza selvagem, intocada. Segundo Leuzinger (2012), "a ideia era basicamente a instituição, pelo Estado, de espaços ambientais cercados, onde a população local fosse retirada e proibida a realização de qualquer atividade produtiva" (p. 57). Já os adeptos da corrente

conservacionista, defendiam o uso racional de recursos naturais através do manejo adequado. Neste sentido, acreditavam que eram compatíveis a presença humana e a preservação da natureza (LEUZINGER, 2012).

Após mais de sessenta anos da criação do Parque Nacional de Yellowstone, através do Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937, foi criado o primeiro parque brasileiro, o Parque Nacional do Itatiaia no estado do Rio de Janeiro, estando inicialmente sobre a guarda do Jardim Botânico, e, posteriormente do Serviço Florestal. Seguidamente, foram criados o Parque Nacional de Foz do Iguaçu (PR) e o da Serra dos Órgãos (RJ), ambos em 1939.

Após esse período, houve uma temporada de praticamente duas décadas com poucas iniciativas de proteção (PÁDUA, 2012). O contexto nacional indicava a necessidade de interiorização e valorização de todas as regiões do país. Foi iniciado, então, um processo de ocupação das regiões Centro-Oeste e Norte, o que mais tarde impactou fortemente a conservação dos recursos naturais (ARAÚJO, 2012).

Segundo Pádua (2012), pode-se destacar três etapas de maior intensidade de criação de áreas protegidas: a primeira, no começo dos anos 1960; a segunda, na década de 1970 e a terceira, nos anos de 1980. Alguns fatores que possibilitam compreender o porquê do aumento da quantidade de áreas protegidas criadas nestes momentos são apresentados a seguir.

No período em que Jânio Quadros foi presidente por alguns meses do ano de 1961, muitas áreas protegidas foram criadas, pois ele era favorável ao Código Florestal. Em 1962, houve algumas mudanças na estrutura administrativa do governo, e foi criado o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), dentro do Ministério da Agricultura. Neste novo departamento, foi criada uma seção de Parques Nacionais. Em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), entidade autárquica vinculado ao Ministério da Agricultura, encarregada dos assuntos pertinentes e relativos a florestas e afins.

Foi proposto pelo IBDF e pela Fundação Brasileira de Conservação da Natureza (FBCN, ONG conservacionista criada em 1958), em 1979 e 1982, o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil – etapas I e II, que fundamentou novos critérios técnico-científicos para a criação de áreas protegidas. Esta iniciativa teve como resultados a recomendação de criação de novas áreas e representa a primeira tentativa de organizar um sistema nacional de unidades de conservação (ARAÚJO, 2012). Em 1981 foi criada a Política Nacional de Meio Ambiente, que previa a criação de Áreas de Proteção Ambiental, de Reservas e Estações Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico.

Em 1982, durante a realização do III Congresso Mundial de Parques, organizado pela IUCN alguns questionamentos e críticas em relação ao modelo de áreas protegidas

começaram a se intensificar, sobretudo em países em desenvolvimento, nos quais a integridade das áreas protegidas está diretamente relacionada à qualidade de vida das populações locais.

Esta abordagem representou um marco no que tange a compreensão sobre a função das áreas protegidas, e um debate sobre a integração dos parques nacionais aos sistemas socioeconômicos regionais começou a ser fomentado. No âmbito dos países em vias de desenvolvimento, esta nova abordagem apresentava como recomendações o fim de um modelo de exploração predatório dos recursos naturais, a investigação das habilidades de comunidades afetadas por medidas conservacionistas no planejamento e manejo das áreas naturais, e, a partir disso, a promoção de decisões conjuntas com as autoridades responsáveis, e a consideração das circunstâncias locais (VALLEJO, 2005).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 traz no caput do artigo 225 uma norma-princípio, enunciativa do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, para que este objetivo fosse alcançado especificou deveres ao Poder Público e, dentre eles, o de definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos (PEREIRA; SCARDUA, 2008). Entretanto, não foi definida pelo legislador constituinte a abrangência desses espaços, cabendo ao legislador infraconstitucional ou ao intérprete da norma defini-lo (LEUZINGER, [201-?]).

Em 1989, através da Lei 7.735, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a partir da fusão do IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), da SEMA (Secretaria do Meio Ambiente), da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e da Superintendência da Borracha (Sudhevea). Neste momento, o IBAMA tinha como objetivo executar toda a política ambiental brasileira, incluindo a gestão das unidades de conservação. Em 2007, os setores do IBAMA responsáveis pela gestão das unidades de conservação foram separados do órgão, dando origem ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A expressão ‘unidade de conservação’ (UC) foi utilizada em 1986, pela Resolução nº 10/86 do CONAMA, que determinou a criação de uma Comissão para elaborar um anteprojeto de lei dispendo sobre UC, que enfocava as seguintes fases:

1. Revisão da situação conceitual e legal das Unidades de Conservação;
2. Análise da representatividade do atual sistema, em termos de ecossistemas protegidos, e
3. Elaboração de diretrizes e estratégias para a efetiva implementação do novo sistema (SCHENINI *et al*, 2004, p. 7).

Entretanto, somente onze anos depois o conceito foi definido como “sítios ecológicos de relevância cultural”, a partir da Resolução CONAMA nº 11/97 (PEREIRA;

SCARDUA, 2008). Para Pecattiello (2011), a institucionalização política e administrativa no que concerne à proteção da natureza, aconteceu de forma lenta, iniciando sua consolidação somente no final do século XX.

A primeira fase do Plano Nacional do Meio Ambiente (PNMA), elaborado no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, durou entre 1991 e 1998, e contemplou altos investimentos em três componentes considerados prioritários, sendo um deles a criação e gestão de UC. Neste contexto, foram criadas muitas UC e melhorias foram empreendidas na gestão dessas áreas.

Nesta mesma década, em 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, também conhecida Eco-92, que reuniu representantes de 180 países para debater questões ambientais. O evento teve como resultado documentos e acordos importantes para o fomento das discussões acerca das mudanças climáticas, biodiversidade, socioambientalismo, etc. Dentre estes, cumpre destacar a Convenção da Diversidade Biológica, que reforçou a importância da conservação da biodiversidade, por meio da criação de áreas protegidas. No decorrer da década, estes compromissos influenciaram as esferas pública e privada no investimento e execução de planos, programas e ações relacionadas à melhoria da gestão das UC.

Em 2000, foi editada a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), elencando 12 (doze) categorias de manejo distintas. UC são, portanto, apenas as áreas protegidas previstas pela Lei nº 9.985/00, sujeitas a um regime jurídico específico. A Lei do SNUC tem por mérito a sistematização do tratamento normativo dessas UC, que antes estavam previstas, de forma desordenada, em diferentes leis e atos normativos e, embora nem todos os espaços ambientais tenham sido contemplados pela Lei, estabeleceu este documento doze categorias<sup>5</sup> de UC, divididas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral, áreas mais restritivas, sendo permitido somente o uso indireto dos recursos naturais, e as Unidades de Uso Sustentável, onde a lógica conservacionista é predominante, ou seja, o uso sustentável de parcela dos recursos naturais é permitido visando a aproximação da sociedade com a natureza.

Apesar do avanço quantitativo de áreas protegidas, e em relação à legislação que rege as políticas públicas com base conservacionista, as UC brasileiras enfrentam inúmeros desafios, sendo destacados: questões fundiárias, escassez de recursos financeiros e humanos, conflitos sociais e falta de infraestrutura.

---

<sup>5</sup>Unidades de Proteção Integral: Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre; Unidades de Uso Sustentável: Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Áreas de Relevante Interesse ecológico, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

Atualmente, existem 1.930 áreas protegidas oficialmente registradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), estando as gestões atreladas às esferas âmbitos federal, estadual e municipal, como pode ser observado no quadro a seguir.

Tipo / Categoria	Esfera						TOTAL	
	Federal		Estadual		Municipal			
Proteção Integral	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)
Estação Ecológica	32	74.691	58	47.513	1	9	91	122.213
Monumento Natural	3	443	28	892	9	68	40	1.402
Parque Nacional / Estadual / Municipal	71	252.978	195	94.888	92	216	358	348.082
Refúgio de Vida Silvestre	7	2.017	24	1.729	1	22	32	3.768
Reserva Biológica	30	39.034	23	13.449	7	77	60	52.559
<b>Total Proteção Integral</b>	<b>143</b>	<b>369.164</b>	<b>328</b>	<b>158.470</b>	<b>110</b>	<b>391</b>	<b>581</b>	<b>528.025</b>
Uso Sustentável	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)
Floresta Nacional / Estadual / Municipal	65	163.913	39	136.053	0	0	104	299.966
Reserva Extrativista	62	124.362	28	20.208	0	0	90	144.570
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	1.026	29	110.090	5	176	36	111.293
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	32	100.101	185	334.898	74	25.564	291	460.563
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	447	25	443	7	32	48	922
RPPN	634	4.831	145	685	1	0	780	5.516
<b>Total Uso Sustentável</b>	<b>811</b>	<b>394.681</b>	<b>451</b>	<b>602.377</b>	<b>87</b>	<b>25.772</b>	<b>1349</b>	<b>1.022.829</b>
<b>Total Geral</b>	<b>954</b>	<b>763.844</b>	<b>779</b>	<b>760.847</b>	<b>197</b>	<b>26.163</b>	<b>1930</b>	<b>1.550.854</b>
<b>Área Considerando Sobreposição Mapeada</b>	<b>954</b>	<b>758.734</b>	<b>779</b>	<b>754.704</b>	<b>197</b>	<b>26.140</b>	<b>1930</b>	<b>1.513.366</b>

Obs1: A UC que não tem informação georeferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo de área.

Obs2: Os dados do CNUC estão em constante atualização. Ao utilizá-los sempre citar a data.

Ministério do  
Meio Ambiente



### Quadro 1: Unidades de conservação no Brasil.

Fonte: Departamento de Áreas Protegidas do MMA – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, atualizado com dados até 27/10/2014.  
Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-UC/dados-consolidados>.

Em 2004, a partir do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da Convenção da Biodiversidade, o MMA e a sociedade civil organizada assinaram um protocolo de intenções com a finalidade de elaborar e instituir uma política mais abrangente para as áreas protegidas. Assim, foi criado, em 2005, o Grupo de Trabalho Ministerial para elaborar o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), composto por especialistas, gestores de UC e lideranças de organizações da sociedade civil, tendo sido oficialmente instituído em 2006, por meio do Decreto nº 5.758.

O Plano é constituído de quatro eixos temáticos, sendo eles: 1) Ações diretas de planejamento, seleção, estabelecimento, fortalecimento e gestão do sistema nacional de unidades de conservação; 2) Governança, participação, equidade e repartição de benefícios; 3) Capacidade institucional e; 4) Normas, avaliação e monitoramento.

O arcabouço legal e as políticas públicas brasileiras avançam no sentido de criação de instâncias que fomentem a participação, e, portanto, o amadurecimento democrático em diversas esferas do desenvolvimento. No âmbito das políticas ambientais, em especial as relativas às áreas protegidas, o SNUC apresenta instrumentos e mecanismos que visam garantir a participação social na criação, consolidação e gestão das UC. O PNAP amplia esta noção ao reconhecer a importância das terras indígenas e das terras de comunidades remanescentes de quilombos como parte da política de conservação da biodiversidade. Em suma, o Plano consiste em um importante subsídio para o estabelecimento de “um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado” (MMA, 2007, p. 26).

A partir de uma perspectiva sistêmica dos processos que envolvem a conservação da natureza, cada vez mais estudiosos e ambientalistas se convencem de que a estratégia de conservação, como espaços isolados, sem levar em conta o contexto ecológico, político e socioeconômico local, possui eficácia limitada (DELELIS *et al*, 2010). Neste contexto, de gestão integrada de espaços territoriais especialmente protegidos, como as UC, os MAP surgem como um instrumento relevante no processo de ordenamento e gestão do território.

### **1.3 Mosaicos de Áreas Protegidas**

Os mosaicos de áreas protegidas são instrumentos recentes de gestão e ordenamento do território, previsto pelo SNUC<sup>6</sup>, no caso da existência de um conjunto de

---

<sup>6</sup> O SNUC apresenta e assegura instrumentos e mecanismos que garantem a participação social na criação, consolidação e gestão das UC, como os Mosaicos de Unidades de Conservação. O Plano Nacional de Áreas Protegidas, oficialmente instituído em 2006, amplia esta noção ao reconhecer a importância das terras indígenas e das terras de comunidades remanescentes de quilombos como parte da política de conservação da biodiversidade brasileira. Assim, o instrumento Mosaico de

áreas protegidas próximas, justapostas ou sobrepostas. Estes espaços destinados à conservação ambiental pressupõem a gestão integrada de todas as UC e demais áreas protegidas, que possuam características ecossistêmicas em comum. Isto significa que a gestão será articulada entre as diferentes esferas de gestão pública (de acordo com as áreas protegidas que integram o mosaico), e diferentes instituições e atores interessados (ONGs, empresas, universidades, etc.). Assim, o estudo do manejo integrado das áreas protegidas e de suas áreas de influência, por meio dos MAP, tende a se constituir como um *locus* privilegiado para se pensar a conservação da biodiversidade e as transformações sociais associadas.

Somados a outros instrumentos de gestão do território previstos no SNUC – os corredores ecológicos e as Reservas da Biosfera – este instrumento permite que as áreas protegidas saiam do isolamento em que muitas vezes estão submetidas para fazer parte do debate sobre desenvolvimento num contexto mais amplo (DELELIS *et al*, 2010).

### **1.3.1 Criação, implementação e gestão dos Mosaico de Áreas Protegidas**

Uma das primeiras experiências de gestão integrada de áreas protegidas foi o Núcleo Regional de Unidades de Conservação (NURUC), criado pelo IBAMA, em 1996. A iniciativa representava uma instância regional do sistema de gerenciamento das UC federais, e tinha por finalidade

Harmonizar regionalmente a evolução técnica e gerencial das UC, promover a discussão sobre o formato organizacional mais adequado ao pleno funcionamento destas e conceder maior flexibilidade e autonomia à gestão das Unidades (Guia do Chefe Ibama – Ibama-GTZ *apud* TAMBELLINI, 2007).

Segundo Tambellini (2007), a ideia do NURUC evoluiu para os chamados Sistemas Biorregionais, também adotado pelo IBAMA, tendo sido criados 13 (treze) Sistemas no Brasil. Posteriormente, os primeiros MAP surgiram a partir da configuração já previamente definida por estes instrumentos de gestão.

No âmbito do NURUC, começou a ser idealizada uma cooperação entre Brasil e França, posteriormente liderada pelo MMA, pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Comunidade Europeia, que, mesmo com formas distintas de criar e gerir suas áreas protegidas uniram esforços a fim de ampliarem o leque de ferramentas voltadas para a conservação. A partir dessa cooperação foi desenhado um programa, intitulado “Fortalecimento da gestão integrada e participativa em mosaico de áreas protegidas no

---

Unidades de Conservação passa a abarcar todas as áreas protegidas e ser conhecido como Mosaicos de Áreas Protegidas.

Brasil para o desenvolvimento territorial sustentável”, que foi sendo aprimorado por meio de seminários entre os anos 2001 e 2008, e que tiveram como produto a publicação “MOSAICO DE ÁREAS PROTEGIDAS: Reflexões e propostas da Cooperação franco-brasileira (2010)”.

A Cooperação Técnica desenvolveu, durante seu histórico de trabalho, a noção de que os mosaicos de áreas protegidas – que objetivam a conservação da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável – possuem potencial para se constituir em um instrumento de governança e desenvolvimento territorial na escala regional, buscando, dessa forma, caminhar para um paradigma integrador que prevê a criação e manutenção de redes de áreas protegidas integradas ao contexto territorial onde se inserem, e induzindo, assim, a mudança de atitude e visão a respeito das dinâmicas socioecológicas no interior e no entorno das áreas protegidas (DELELIS *et al*, 2010, p. 20).

Evoluindo a partir de uma perspectiva de desenvolvimento local, integrado e participativo, quem vem sendo elaborada desde a década de 1960, a França propôs-se a conciliar o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente para permitir que as populações rurais permanecessem em suas regiões (DELELIS *et al*, 2010). Esta ideia foi usada como base para a política dos Parques Naturais Regionais franceses, uma das inspirações para os MAP no Brasil.

Cabe destacar que a noção norteadora no trabalho desenvolvido no âmbito da cooperação é o território, sendo a sua aplicação a partir da segunda vertente apontada por Haesbaert (2004) e previamente mencionada, a cultural ou simbólico-cultural, em que o território é produto da apropriação e valorização simbólica, através do envolvimento dos atores sociais nas atividades desenvolvidas num determinado espaço.

No que diz respeito à criação de cada MAP, estes são reconhecidos pelo MMA a partir da solicitação dos gestores das UC adeptos da proposta. Entretanto, a mobilização e articulação entre os atores para a formação dos MAP pode acontecer pela animação ativa de qualquer instituição, ou conjunto de instituições, podendo ser órgãos ambientais municipais, estaduais e federais, fundações, ONGs, universidades, etc. A Portaria nº 482 de 14 de dezembro de 2010 apresenta os procedimentos necessários para o reconhecimento dos MAP:

Art. 2º Caberá ao Departamento de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas realizar a abertura do processo de reconhecimento de mosaicos, com base na manifestação de um ou mais órgãos gestores de unidades de conservação.

Art. 3º A proposta de reconhecimento do mosaico será encaminhada ao Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente

contendo os objetivos e a justificativa para a formação do mosaico e composição de seu Conselho Consultivo.

§1º A justificativa para a formação do mosaico deverá indicar os critérios utilizados para se aferir a proximidade física, a acessibilidade e a viabilidade de realização de gestão integrada e participativa entre as áreas que compõem o mosaico.

§2º A justificativa para a composição do Conselho deverá indicar como serão representadas neste colegiado as unidades de conservação e suas zonas de amortecimento, corredores ecológicos quando houver e outras áreas protegidas integrantes do mosaico.

Art. 4º A proposta de reconhecimento do mosaico deverá ser instruída pelos seguintes documentos:

I - solicitação de reconhecimento nos termos do artigo anterior;

II - lista com todas as unidades de conservação e outras áreas protegidas que poderão integrar o mosaico;

III - manifestação dos órgãos gestores, no caso de unidades de conservação, sobre a adesão ao mosaico e composição do Conselho Consultivo;

IV- manifestação das instituições ou pessoas responsáveis pela gestão de outras áreas protegidas sobre a adesão ao mosaico e composição do Conselho Consultivo;

V- lista das instituições que deverão integrar o Conselho Consultivo do Mosaico, conforme disposto no artigo 9º do Decreto nº 4.340/2002;

VI - Indicação dos nomes das unidades de conservação e seus respectivos códigos de cadastramento no Cadastro Nacional de Unidades Conservação;

VII - ato de designação da área protegida que possa comprovar que a área tem limites definidos e objetivo de conservação da natureza.

Com base no Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta o SNUC, este modelo de gestão integrada tem como objetivo compatibilizar, integrar e aperfeiçoar as atividades desenvolvidas em cada UC através do envolvimento de seus gestores e da população local, fomentando o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2013). A partir do momento em que um MAP é instituído, entende-se como crucial a constituição de relações institucionais favoráveis entre as esferas governamentais e busca da paridade entre representações do Estado e da sociedade civil. Outro princípio que rege a proposta de mosaico, presente no SNUC e reforçado no PNAP, é a intenção de que este consiga promover a integração de diferentes políticas territoriais e econômicas às políticas ambientais, em especial as vinculadas à conservação.

Este modelo de gestão busca promover a ampliação da conectividade entre áreas remanescentes e a interação entre várias UC num mesmo processo de manejo, o que também é um avanço no que tange a conservação da biodiversidade sob a perspectiva biológica.

Mudanças na cultura política têm demandado novas relações entre Estado e sociedade civil na defesa e gestão do território. Neste sentido, os MAP se apresentam como uma ferramenta que assegura o direito à participação social, tendo um conselho (de caráter consultivo) que requer paridade entre representantes do Estado e da sociedade civil, como

sua instância de gestão. Assim, enquanto suporte para as políticas públicas pressupõe o acatamento de diversos interesses presentes no território e a geração de novas institucionalidades.

Nesta perspectiva, considera-se pertinente uma breve discussão sobre governança e participação, pois entende-se que estes elementos podem subsidiar reflexões interessantes para a discussão realizada no âmbito do estudo de caso, que consiste numa análise respaldada na ideia do território como espaço socialmente construído, onde se desenvolvem conflitos e disputas.

Na publicação resultante da cooperação técnica entre Brasil e França sobre MAP, a questão da 'governança' apresenta relação no que concerne à mobilização e participação dos atores sociais na gestão dos MAP. Assim como o conceito de território, governança também tem sido amplamente utilizado em diversos contextos diferentes, presente em meios profissionais, intelectuais, políticos e ativistas, em muitos casos de modo irrefletido.

O termo governança é relativamente recente e vem sendo difundido na literatura de variados campos de estudo, em especial nos que envolvem a discussão socioambiental. Segundo Bursztyn & Bursztyn (2013), sua origem está relacionada à esfera da gestão de organizações (governança corporativa), mas também é amplamente utilizada na ciência política (governança pública).

Segundo Fischer (1996, *apud* TENÓRIO, 2004, p. 2), o termo governança abarca não somente a dimensão da gestão, mas também “a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo”.

As definições sobre governança apresentam algumas semelhanças, como por exemplo, a orientação para a pluralidade de atores, a busca por interesses em comum e a informação. Diz respeito a uma forma recente da gestão pública, própria do processo de amadurecimento democrático, que envolve a participação de diversos atores interessados na organização e nas práticas deliberativas, inclusive os não governamentais. Assim, governança é quando não é apenas o governo que governa, mas também ONGs, associações, empresas, organismos internacionais, entidades de base, etc, de forma conjunta (BURSZTYN; BURSZTYN, 2013)

O documento resultante da supracitada cooperação técnica franco-brasileira apresenta a ideia de governança aplicada aos MAP a partir do termo governança territorial, referindo-se às

Iniciativas que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (DELLABRIDA; BECKER, 2003 *apud* DELELIS *et al*, 2010).

Assim, governança aplicada aos MAP pressupõe o abarcamento da sociedade civil e suas instituições como fontes de poder nos processos de gestão das áreas protegidas, tendo como espaço de debate os conselhos, sendo a participação elemento crucial para a sustentabilidade dos mesmos. Para os autores, representa uma evolução nos processos democráticos e de sustentabilidade em relação a todos os tipos de organizações.

Não obstante, julga-se necessário uma análise mais atenta e crítica a respeito da ideia de governança apresentada, pensando nas suas limitações. É, por exemplo, axiomático que a sociedade não é lugar de consenso, mas de conflitos e confrontos que podem acontecer em diferentes esferas. Além disso, Bursztyn & Bursztyn (2013) chamam atenção para o fato de que a governança envolve a redistribuição de poderes nas decisões, mas sem necessariamente ampliar o nível de justiça e divisão de benefícios.

A partir de Brandão (2008, 2012) e Acsehrad (2006) entende-se que uma abordagem demasiadamente “localista”, ou seja, que considera a existência de centros de controle e decisão internos à localidade/organização, negligencia o poder político, como exposto no primeiro item do capítulo. Para Leroy (2006), algumas concepções de governança que não estão embasadas nas devidas reflexões críticas podem esvaziar a noção de espaço público<sup>7</sup>. Acsehrad (2006) afirma que a noção de governança compõe um conjunto de inovações discursivas que pautam o modelo de desenvolvimento incorporado no país ao longo dos anos 1990, o neoliberalismo. Para ele, as noções incorporadas “procuraram redistribuir legitimidade o poder no que se refere ao governo dos homens e das coisas (2006, p. 18)”. No que tange à origem do termo,

Se buscarmos sua genealogia na literatura do Banco Mundial, percebemos que ela nasce do esforço conceitual de técnicos que buscavam legitimar a ação das agências multilaterais de desenvolvimento em países onde os Estados nacionais afiguravam-se corruptos ou com “baixos índices de governabilidade”. A questão inicialmente colocada foi: como “ajudar” o desenvolvimento destes países sem ferir a soberania política de seus governos, em respeito aos próprios estatutos do Banco Mundial? A solução discursiva encontrada foi a de separar as funções propriamente políticas – a serem mantidas na órbita dos governos nacionais- das funções ditas “governança”, entendidas como referentes à “boa gestão dos recursos de um país”, e vistas como de corte estritamente gerencial – passíveis, portanto, de serem assumidas pelos organismos multilaterais (ACSELRAD, 2006, p. 18).

Isto significa que o conceito foi formulado para legitimar e conceituar a institucionalidade de organismos multilaterais que exerciam, em países corruptos ou com

---

<sup>7</sup> Leroy (2006) e Brandão (2012) também defendem que a banalização da noção de comunidade pode também encobrir dimensões de classe e de minorias cujo reconhecimento se mostra necessário para o estudo das hierarquias e para o processo de construção democrática.

“baixos índices de governabilidade”, funções políticas fora do governo, escapando dos limites do Estado. Segundo Acselrad (2006), estes espaços de governança consistiam em redes sociais e articulações, que poderiam estar subordinadas à lógica de mercado. Neste contexto, o Estado é quase um *voyeur*: pouco tem o que fazer a não ser prover externalidades positivas e desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, e as ações que promovem a governabilidade acontecem

(...) seja por via da privatização, seja por via de um discurso de “parcerias”, “responsabilidade social das empresas” ou sobre uma “sociedade que toma em mãos os seus próprios problemas” (ACSELRAD, 2006, p. 19).

No que diz respeito à participação, Delgado *et al* (2007) esclarecem que os espaços públicos de debate (os conselhos, câmaras, comissões, etc.) constituídos a partir de políticas públicas, devem sim serem vistos como uma etapa importante para o amadurecimento democrático, mas não são instrumentos “mágicos” de governança territorial orientados estruturalmente à construção de algum tipo de harmonização entre atores do Estado e da sociedade civil. Em sociedades excludentes e desiguais como a nossa, o que se identifica muitas vezes nestes espaços são conflitos mediados por poderes partilhados de forma tendenciosa entre os representantes das esferas sociais (DELGADO *et al*, 2007). Para Acselrad (2006), apesar de aparentar ser cada vez mais “participativos” em sua composição, os conselhos estão cada vez mais passíveis de apropriação por uma política-espetáculo, favorecendo o desenvolvimento de uma democracia imaginética.

São inúmeros os obstáculos que resultam na ineficiência destes espaços, estando os principais relacionados à falta de compreensão e aplicação da “participação”; ao sufocamento e sobreposição de interesses e opiniões; à persistência em unidades municipais ou estaduais de uma ideologia não cooperativa com respeito às outras unidades da federação; e à sobrevivência de traços do patrimonialismo (DELGADO *et al*, 2007). Em relação ao primeiro obstáculo mencionado, os autores salientam ainda que, em geral, os atores governamentais entendem a participação como um modelo de gestão de política pública a partir de uma racionalidade técnica, enquanto os atores da sociedade, muitas vezes segmentos historicamente excluídos, tendem a considerar a abordagem participativa como um processo inerente de democratização da política pública, orientado pela lógica da racionalidade comunicativa e da aprendizagem dos atores envolvidos (*ibid.*). Loureiro (2014), num artigo intitulado “Repensando a gestão participativa no Mosaico Carioca”, ratifica a exposição dos autores sobre a ideia de participação, mais especificamente no âmbito da gestão de UC e de MAP:

(...) apesar do seu significado [da participação] para o amadurecimento da democracia na área ambiental, nem todos compreendem ou aceitam um modelo de gestão territorial integrado e participativo na gestão de unidades de conservação e de mosaicos. Essa constatação, evidenciada em resistências ocultas ou manifestas de alguns sujeitos, reflete um longo histórico de gestão ambiental no país eminentemente tecnocrático, fundamentado na supremacia do saber técnico sobre outros saberes e experiências (...). É como se a democracia e a produção coletiva atrapalhassem o cumprimento da finalidade última de uma unidade de conservação, qual seja, a conservação da biodiversidade, fazendo com que o conselho seja um “peso a mais” para a gestão de UC e não um potencializador da gestão (p. 2).

O autor indica a existência de diferentes compreensões, experiências e habilidades acerca do processo participativo de gestão, principalmente entre os gestores – que muitas vezes não possuem aptidão para conduzir processos dialógicos - e segmentos representativos da sociedade civil que compõe o território.

A partir destas reflexões, acredita-se que o uso dos termos “governança” e “participação” para tratar da gestão dos MAP, ou de qualquer outra configuração que permita a participação e integração entre sociedade civil e Estado, deve ser cauteloso e embasado na devida reflexão crítica, pois, segundo Leroy (2006), sem isto a ação pretendida em vez de gerar um empoderamento das classes desfavorecidas, pode despolitizá-las e eventualmente contribuir para levar estes grupos a aceitar um lugar subalterno na sociedade de mercado.

### **1.3.2** *Outros instrumentos de gestão do território: Reserva da Biosfera e Corredores ecológicos*

As Reservas da Biosfera consistem num instrumento de gestão e ordenamento territorial contemplado no SNUC, mas que esteve inserido na política ambiental brasileira desde em 1974, no âmbito do Programa “O Homem e a Biosfera”, lançado pela UNESCO em 1970. O Programa tinha como finalidade estabelecer uma rede mundial coordenada de novas zonas protegidas (PECCATIELLO, 2011). No SNUC, art. 41, a Reserva da Biosfera é descrita como:

Um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações (BRASIL, 2000).

Neste sentido, entende-se os MAP, enquanto estratégia de gestão integrada, podem fortalecer as Reservas da Biosfera.

A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA) é a primeira unidade da Rede Mundial de Reservas da Biosfera declarada no Brasil, e foi identificada em fases que ocorreram entre 1991 e 2002. É a maior reserva da biosfera em área florestada do planeta, com cerca de 35 milhões de hectares, abrangendo áreas de 15 (quinze) dos 17 (dezesete) estados brasileiros onde ocorre a Mata Atlântica.

O conceito de corredores ecológicos surgiu na década de 1900 e consiste num instrumento de gestão territorial, previsto no SNUC, que tem como finalidade promover a conexão entre fragmentos de áreas naturais (MMA). Mais especificamente, representam uma estratégia de gestão e conexão da paisagem e englobam todas as áreas protegidas (podendo ser UC e demais tipos de áreas protegidas) e os interstícios - áreas com diferentes formas de uso da terra, passíveis de conectividade entre elas. Portanto, não representam unidades políticas ou administrativas, mas extensas áreas geográficas definidas a partir de critérios biológicos para fins de planejamento e conservação.

Neste sentido, os MAP apresentam caráter complementar aos corredores, uma vez que se constituem em instância político-administrativa articuladora de áreas protegidas (Ibase, 2013). Além disso, corroborando com esta ideia, a implementação de um corredor ecológico depende de um acordo entre União, estados e municípios para permitir que os órgãos governamentais responsáveis pela preservação do meio ambiente e outras instituições parceiras possam atuar em conjunto na elaboração de estudos, sensibilização e mobilização de comunidades do entorno, obtenção de recursos financeiros e humanos, etc (ICMBio, 2014). Assim, a implementação de um corredor ecológico dentro de um mosaico de áreas protegidas já consolidado é mais fácil, pois a integração entre as esferas de poder e outras instituições já foi realizada anteriormente.

#### **1.4 Mosaicos de áreas protegidas a partir de uma abordagem territorial: considerações iniciais**

Compreendendo território como um reflexo das relações presentes em um determinado espaço, entende-se que apreensão do território de um MAP está condicionado ao desvelamento de interesses que o influenciam, constroem, sustentam e dominam. No caso dos MAP, as relações de poder estão associadas principalmente aos recursos naturais, mas também aos culturais, uma vez que estão relacionados às diferentes formas de apropriação da natureza. As disputas vigentes nos territórios dos MAP estão associadas ao controle, conhecimento e gestão destes recursos, aos serviços ambientais por eles prestados e ao uso e ocupação de áreas com relevante qualidade ambiental.

No âmbito dos MAP, diferentes esferas de poder (governamental e sociedade civil organizada) atuam na gestão de um território que abriga recursos naturais e culturais. Neste sentido, cabe indagar em que medida o mosaico pode se constituir como um instrumento relevante no âmbito da gestão sustentável dos recursos naturais presentes em um determinado território. Trata-se de mais uma instância de concentração de poder ou pode funcionar como um espaço para integração de ações no âmbito das áreas protegidas a partir de interesses diversos? Implementado num território de disputa, o mosaico interfere no uso e ocupação das áreas protegidas? Não se pretende elucidar completamente as questões, que valem-se, na verdade, como orientadoras para a construção da compreensão sobre os MAP. Defende-se que esta apuração deve ser realizada com a finalidade de contribuir posteriormente na apropriação e entendimento pelos atores que participam da sua criação e gestão.

No bojo da atuação e expectativa das diferentes esferas de poder, julga-se pertinente a abordagem escalar para se pensar as diferentes intervenções espaciais. Reflexões sobre a temática aportam elementos interessantes para a compreensão do mosaico enquanto estratégia de gestão integrada.

#### *1.4.1 Reflexões sobre escalas relacionadas à gestão dos Mosaicos de Áreas Protegidas*

A estratégia territorial de controle e gestão sobre um determinado espaço e seus respectivos recursos deve contar com a definição de uma escala. Definir esta escala é um trabalho complexo e necessário, pois será ela que vai conferir um sentido particular ao fenômeno observado (CASTRO, 1992). Segundo Castro (1992), a palavra escala é frequentemente utilizada na Geografia para apontar uma relação de proporção entre objetos ou superfícies e sua representação nos mapas, redimensionando um real complexo. Prosseguindo, a autora chama a atenção de que a escala não é somente um problema dimensional, mas também fenomenal.

O significado mais usual, e mais simples, de escala é o de medida de redução ou ampliação de área para representação. Esta simplificação matemática esconde a enorme complexidade do termo quando se trata de recortar a realidade espacial. Este recorte supõe, consciente ou inconscientemente, a escolha do nível de fragmentação do espaço total e do "fragmento" escolhido (CASTRO, 1992, p. 23).

Para Silva (2013), o conceito de escala é essencial para entender as dinâmicas espaciais promovidas por políticas públicas. Isto porque política pública em seu sentido mais simples relaciona-se com a ação. A escala evidencia o recorte espacial em que vai acontecer a ação e como ela será observada.

A ideia de ação como elemento da política significa que o agir dos atores, num dado campo de expressão do poder, implica num processo de espacialização; possível pela materialização espacial dos seus interesses (COSTA, 2012, p.16).

Assim, uma política pública, que é fruto de uma ideia de ação num dado campo de expressão de poder, transforma um determinado espaço, que é onde ela irá se materializar. Neste sentido, a formulação de uma política pública é acompanhada de questionamentos sobre a escala adequada de acordo com as expectativas de transformação e intervenção no espaço.

Debatendo sobre as escalas – mais especificamente ‘escalas de ação política’ - num contexto de intervenção política e também teórico-conceitual, Vainer (2002) aborda a oposição entre o local/regional, o nacional e o global, colocando a questão “qual a escala pertinente (ou prioritária), seja para a análise econômica e social, seja para a ação política eficaz?” (VAINER, 2002, p. 141). Neste sentido, o autor aborda a discussão entre os pensamentos desenvolvimentistas versus neoliberais para pensar na melhor escala de ação, e apresenta também como contraponto a escala global, que vem ganhando destaque no debate intelectual e político com a ponderação da formação de uma sociedade globalizada. Do mesmo modo que o autor apresenta a crítica relacionada à valorização do local (associada aos ideais neoliberais), também aponta as limitações das ações políticas em âmbito global: tentam evidenciar a impotência do Estado nacional para fazer frente aos desafios colocados por cada realidade política, econômica, social, cultural e ambiental.

O autor conclui defendendo uma não-oposição das escalas, mas a sua articulação e combinação, já que vivemos cotidianamente no mundo e num determinado local, num determinado município, numa determinada cidade, num determinado país. Argumenta então, a favor da multi e transescalaridade para a construção de estratégias políticas.

Brandão (2008), em discussão semelhante, tem opinião aproximada a de Vainer. Para ele, se cada problema tem uma escala específica, é preciso confrontá-lo a partir de todas as esferas que de alguma forma interferem naquele problema, configurando-se em uma estratégia transescalar. Neste argumento, a escolha por uma posição uni-escalar, impossibilita diagnosticar o problema e solucioná-lo através de decisões estratégicas de coalizões. Para o autor, numa discussão estrutural do processo de desenvolvimento deve-se pensar em estratégias multiescalares, identificando os atores (nas múltiplas escalas) que possibilitam desvelar as relações de poder em um determinado território. Isto porque as diferentes escalas implicam também em diferentes atores, com diferentes interesses e possibilidades de intervenção.

Discutir estratégias territorializadas de desenvolvimento passa, do meu ponto de vista, por encontrar a escala adequada para a definição de determinado campo em que os problemas são mais bem visualizados e quais instrumentos e medidas e ações concretas públicas serão acionadas sob aquele prisma particular de observação. Nesse sentido, consideramos que é imprescindível buscar construir estratégias multiescalares e encontrar a escala adequada que defina determinado campo no qual a decisão deve ser tomada (BRANDÃO, 2008, p. 155).

Trazendo estas reflexões de volta aos MAP, compreende-se que o controle e gestão territorial podem acontecer nas três esferas de poder (federal, estadual e municipal), integrando também a sociedade civil, sendo também, como outras políticas ambientais, influenciadas por discussões de caráter global e local. Este instrumento propõe a gestão integrada de UC, e demais áreas protegidas, que possuam características ecossistêmicas ou outros atributos em comum, geridas por um conjunto de atores que vivenciam situações de cooperação e conflito no âmbito da gestão dessas áreas. A partir das ideias apresentadas, cabe refletir em que medida o Mosaico de Área Protegida pode se constituir como uma estratégia de desenvolvimento transescalar para detectar e solucionar os desafios de gestão das UC, e se a proposta de 'gestão integrada' é suficiente para compor uma estratégia de desenvolvimento levando em conta a conservação como principal objetivo.

## **CAPÍTULO II – PANORAMA DOS MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL**

Este capítulo consiste na apresentação de um breve panorama dos MAP no país. A primeira seção trata de um mapeamento de informações sobre os MAP, a partir de uma pesquisa realizada principalmente por meio de questionários enviados por correio eletrônico.

A segunda seção consiste na apresentação do Projeto “Mosaicos da Mata Atlântica” realizado pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) em parceria com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) entre os anos de 2013 e 2014, e que gerou informações relevantes sobre os MAP do estado do Rio de Janeiro, inclusive sobre o Mosaico Carioca.

A elaboração desta etapa possibilitou a produção de algumas reflexões sobre o instrumento, e uma melhor compreensão das dinâmicas de implementação dos mosaicos, e, portanto, um maior embasamento para compreender os processos relacionados ao estudo do Mosaico Carioca.

### **2.1 Mapeamento e análise de informações sobre os Mosaicos de Áreas Protegidas**

Como explicitado no capítulo 1, um conjunto de áreas protegidas apenas passa a ser tratado como mosaico após seu reconhecimento por ato normativo do MMA. Apesar desse respaldo, durante o levantamento de dados foi possível verificar certa dificuldade, por parte dos órgãos gestores de áreas protegidas e do MMA, no sentido de organizar e sistematizar as informações sobre os processos referentes à criação e implementação dos MAP. Existe no MMA uma equipe para recolher as demandas e criar as portarias, e no ICMBio uma coordenação com a finalidade de apoiar as UC que estão contidas nos mosaicos, mas não há uma instância específica para apoiar a criação e a gestão dos MAP. Logo, este tipo de informação encontra-se dispersa entre: publicações institucionais governamentais e não governamentais, publicações acadêmicas, nos *sites* do MMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e em canais de notícias.

Desta forma, em virtude da escassez e falta de atualização das informações nas fontes encontradas, optou-se como método de pesquisa o contato direto com os gestores de UC que compõe os MAP, e outros conselheiros e/ou pesquisadores envolvidos na gestão dos MAP. O contato com essas pessoas foi realizado por correio eletrônico e, posteriormente, foi enviado um questionário com perguntas fechadas e abertas. A intenção

era levantar informações básicas e atualizadas sobre o reconhecimento, criação e consolidação de cada mosaico. Como forma de identificar os interlocutores, foram solicitados contatos aos órgãos ambientais estaduais, indicações de contatos previamente realizados e buscas em websites de entidades e grupos de comunicação variados.

O envio de questionários ocorreu entre junho e setembro de 2014 e, depois de até 4 (quatro) solicitações de retorno, somente 11 (onze) questionários foram respondidos, dos 21 (vinte e um) enviados<sup>8</sup>, ou seja, 52% do total de MAP oficialmente criados<sup>9</sup>. O Quadro 2 apresenta e lista dos MAP existentes no país até dezembro de 2014. O questionário, composto por 7 (sete) questões está reproduzido no Apêndice B. No Apêndice C há um quadro com a lista de entrevistados, informações sobre a atuação de cada um e dados básicos sobre a interlocução.

Esta etapa da pesquisa contou também com informações levantadas durante a participação no seminário “Avanços na Gestão por Mosaicos: estratégia territorial de conservação”, realizado em agosto de 2014, organizado pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase).

A partir das fontes supracitadas, foram identificados 21 mosaicos:

	<b>Mosaico de Área Protegida</b>	<b>Portaria</b>
1	Mosaico do Lago de Tucuruí (PA)	Estadual (2002)
2	Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará (AP/PA)	Federal (2013)
3	Mosaico Baixo Rio Negro (AM)	Federal (2010)
4	Mosaico de Apuí (AM)	Estadual (2010)
5	Mosaico da Amazônia Meridional (AM)	Federal (2011)
6	Mosaico Serras da Capivara e Confusões (PI)	Federal (2005)
7	Mosaico Extremo Sul da Bahia (BA)	Federal (2010)
8	Mosaico Grande Sertão Veredas Peruaçu (MG/GO/BA)	Federal (2009)
9	Mosaico do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral (MG)	Federal (2010)
10	Mosaico do Paranapiacaba (SP)	Estadual (2012)
11	Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista (SP)	Estadual (2008)

<sup>8</sup> Não foi enviado questionário para conselheiros do Mosaico Carioca, pois como objeto de estudo de caso da dissertação, o levantamento de informações foi feito de forma diferenciada.

<sup>9</sup> Durante a participação no seminário Salienta-se que representantes dos mosaicos Lagamar e Sertão Veredas-Peruaçu não responderam via email, mas foi possível levantar informações acerca destes mosaicos por meio de contato com representantes durante o seminário organizado pelo Ibase.

12	Mosaico Jureia Itatins (SP)	Estadual (2006)
13	Mosaico Jacupiranga (SP)	Estadual (2008)
14	Mosaico Serra da Mantiqueira (SP/RJ/MG),	Federal (2006)
15	Mosaico do Lagamar (SP/PR)	Federal (2006)
16	Mosaico Carioca (RJ)	Federal (2011)
17	Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense (RJ)	Federal (2006)
18	Mosaico Mico-Leão-Dourado (RJ)	Federal (2010)
19	Mosaico Serra da Bocaina (SP/RJ)	Federal (2006)
20	Mosaico do Manguezal da Baía de Vitória (ES)	Estadual (2012) <sup>10</sup>
21	Mosaico da Foz do Rio Doce (ES)	Federal (2010)

## Quadro 2 Mosaico de áreas protegidas no Brasil

Fonte: Elaboração da autora, setembro de 2014.

Durante a pesquisa foram encontrados registros sobre outros dois MAP. O Mosaico Serra São Jose (MG), apesar ser apresentado na página da Rede de Mosaico de Áreas Protegidas (REMAP) como um mosaico já instituído, Itamar Christófaró Silva, gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) São José e do Refúgio Estadual da Vida Silvestre (REVS) Libélulas da Serra de São José informou por correio eletrônico que “Apesar de termos duas UC na Serra São José (uma APA e um REVS), estes não configuram mosaico por serem coincidentes, ou seja , a APA (4700 ha) contém o REVS (3800 ha)”<sup>11</sup>. Diante desta explanação, o Mosaico Serra São José (MG) foi desconsiderado.

Foram encontradas algumas notícias sobre o Mosaico de Unidades de Conservação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambu (SC), contudo, as informações encontradas não permitiram concluir se o mosaico foi efetivamente criado. Estes eventos reforçam a ideia de que as informações referentes aos processos de criação e implementação dos mosaicos carecem de sistematização e atualização.

No âmbito estadual, o primeiro mosaico criado foi o Mosaico do Lago de Tucuruí (PA), em 2002, e no âmbito federal o Mosaico Serras da Capivara e Confusões (PI), em 2005. No âmbito federal, não existe um programa específico para apoiar a gestão dos MAP, e por isso, o reconhecimento de um mosaico não garante o seu funcionamento, como constatado com base nas informações levantadas. Infere-se que o encaminhamento e a

<sup>10</sup> A Portaria Conjunta SEAMA/IEAMA N° 06-R de 1° de março de 2012 dispõe sobre a criação do Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Manguezal da Baía de Vitória.

<sup>11</sup> SILVA, Itamar Christófaró. Publicações eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <itamar.silva@meioambiente.mg.gov.br> em 05 ago. 2014.

consolidação de cada mosaico acontecem em função da mobilização de gestores e sociedade civil organizada, e não de uma política macro a nível nacional. Neste sentido, compreender os processos de criação e consolidação de cada um requer uma análise sob uma ótica transescalar, que possibilite conhecer os fatores que influenciam nestes processos.

A partir da elaboração de um quadro (reproduzida no Apêndice D) contendo os MAP identificados, as áreas protegidas contidas em cada mosaico, e as cidades onde estão localizadas as áreas protegidas, foi possível elaborar um mapa atualizado dos mosaico de áreas protegidas no Brasil (Figura 1).



**Figura 1: Localização dos Mosaico de Áreas Protegidas do Brasil.**

Fonte: Elaboração de Vivian Silva, setembro de 2014.

É evidente a concentração de MAP na região sudeste: dos 21 (vinte e um) MAP identificados, 14 (catorze) estão na região sudeste. São Paulo é o estado que mais abrange mosaicos<sup>12</sup>, sendo 4 (quatro) estaduais e 3 (três) federais<sup>13</sup>. O estado do Rio de Janeiro é o segundo com mais mosaicos: ao todo são 5 (cinco) MAP<sup>14</sup>, sendo todos criados a partir de portaria federal.

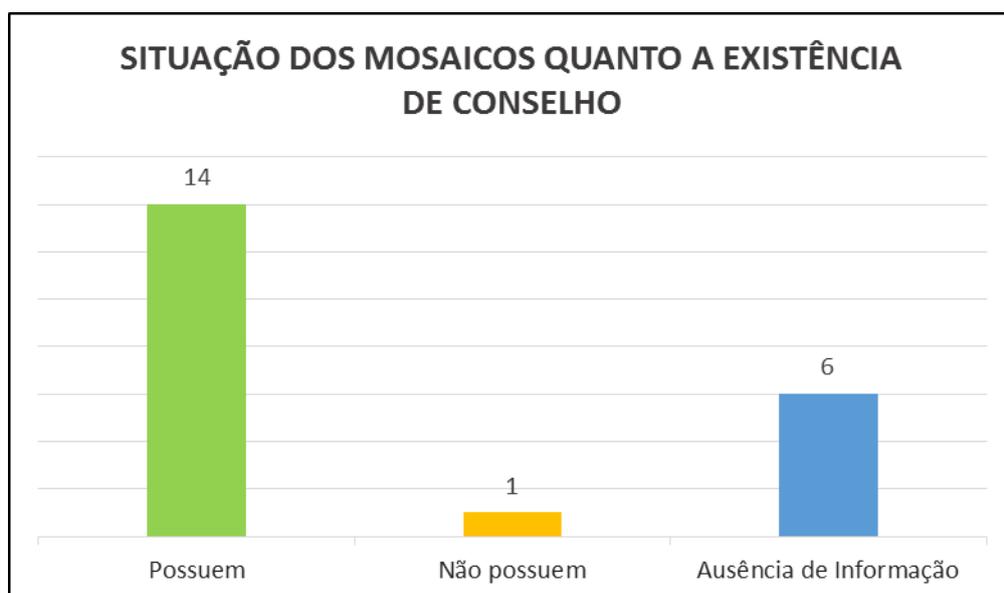
<sup>12</sup> Em SP acontece a sobreposição de mosaicos.

<sup>13</sup> Os três são compostos por áreas protegidas de outros estados.

<sup>14</sup> Dois deles são compostos por áreas protegidas de outros estados.

Considera-se que alguns fatores como: 1) grande número de áreas protegidas, num contexto de Mata Atlântica, que é um dos cinco maiores *hotspots*<sup>15</sup> de biodiversidade do mundo; e 2) maior disponibilidade de recursos humanos e financeiros, o que significa também uma situação política mais amadurecida, tendem a fortalecer a criação dos MAP nessa região.

A aplicação dos questionários possibilitou a sistematização de algumas informações sobre os MAP, dentre elas: a existência de conselhos (Gráfico 2), as instituições envolvidas na proposta (Gráfico 3) e no processo (Gráfico 4) de criação e implementação.



**Gráfico 1: Situação dos MAP quanto a existência de conselhos consultivos.**

Fonte: Elaboração da autora, novembro de 2014.

No que tange à existência de conselhos, considera-se significativo o número que expressa ausência de informação. É evidente que a existência de um conselho não significa necessariamente que seu funcionamento ocorre de modo efetivo. Uma análise mais acurada sobre este assunto requereria um aprofundamento em questões que envolvem inclusão e participação, que apesar de pertinentes, não é o foco da pesquisa. Entretanto, é também notório que o funcionamento dos conselhos é fundamental para que demandas, conflitos e interesses sejam evidenciados. No âmbito dos MAP, os conselhos são os espaços de manifestação de conflitos, e, portanto, de relações de poder, onde podem se revelar interesses tanto dos grupos historicamente excluídos que tem a dinâmica de suas vidas associadas aos recursos naturais e culturais do território, quanto de grandes corporações que demandam estes mesmos recursos para processos de produção. Neste

<sup>15</sup> *Hotspots*: áreas que possuem grande biodiversidade, com alto grau de espécies endêmicas, e estão extremamente ameaçadas.

sentido, acredita-se ser corrente no contexto dos conselhos de MAP a problematização de áreas protegidas quanto às suas limitações de função e uso.

Ainda no âmbito da gestão dos MAP, considera-se que compreender a dinâmica de cada conselho implica perceber 1) as perspectivas de cooperação e conflito em relação aos interesses que envolvem sua gestão; 2) a existência de integração entre as instâncias de governo; 3) a existência de integração entre representantes do governo e da sociedade civil, entre outros.

Em relação às instituições envolvidas na proposta e no processo de criação e implementação dos MAP, foram apresentados como possibilidades de resposta: poder público federal, poder público estadual, poder público municipal, ONG/associação ou outra forma organizada da sociedade civil, representantes da academia, empresa(s) e outros. Em geral, mais de uma entidade foi informada como participante nos processos.



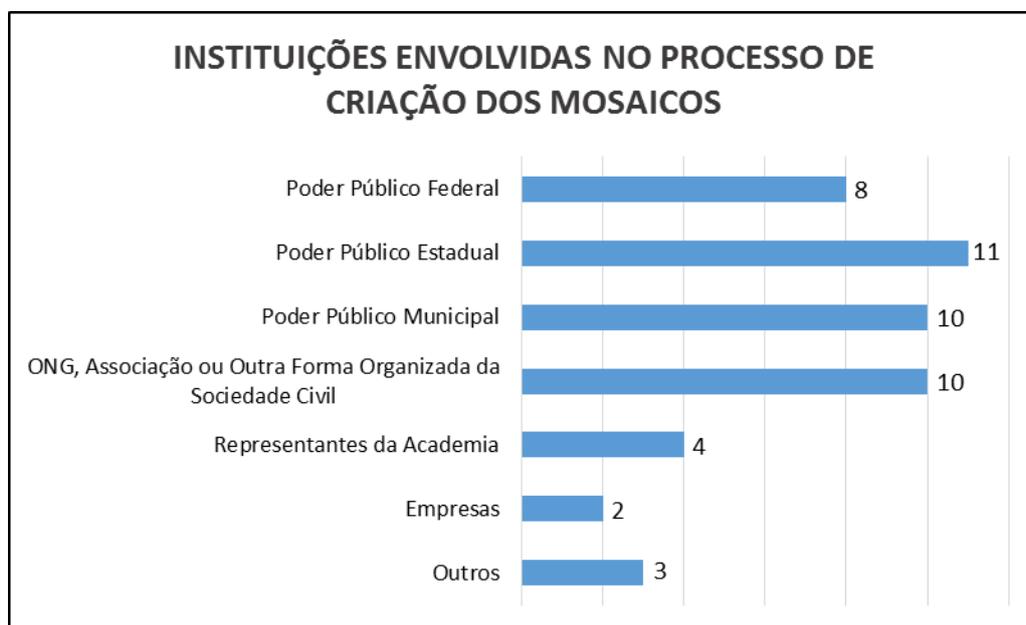
**Gráfico 2: Instituições envolvidas na proposta de criação dos MAP.**

Fonte: Elaboração da autora, novembro de 2014.

É indicada uma forte atuação das ONGs/associações ou outra forma organizada da sociedade civil no processo de criação e implementação dos MAP. Acredita-se que o dado está associado com o fato destas entidades enxergarem no instrumento a possibilidade de diálogo com segmentos marginalizados ou historicamente excluídos e que de alguma forma tem a dinâmica de suas vidas influenciada pela implantação e gestão das áreas protegidas.

O Gráfico 3 indica que após a criação dos mosaicos, o número de instituições envolvidas na sua gestão aumenta, em comparação ao número de instituições que fizeram parte da proposta de criação. Acredita-se ser um processo natural, já que depois de criado

é necessário implementar o conselho, sua instância de gestão, e que por isso novos atores devem ser identificados.



**Gráfico 3: Instituições envolvidas no processo de criação dos Mosaicos de Áreas Protegidas.**  
Fonte: Elaboração da autora, novembro de 2014.

No que diz respeito à gestão dos MAP, o questionário enviado aos gestores também buscou levantar os principais desafios e perspectivas associados aos mosaicos. Esta pergunta demandou do interlocutor um depoimento com base na sua experiência individual no âmbito da gestão do Mosaico em questão. Contudo, em alguns casos, os elementos referentes à desafios e perspectivas já haviam sido levantados anteriormente pelo coletivo envolvido na gestão. Nesses casos, a resposta não foi baseada na experiência individual do entrevistado.

As respostas fornecidas foram sistematizadas a partir de aspectos coincidentes, que reforçam um argumento em comum. A maioria das respostas por e-mail não diferenciou os desafios das perspectivas, e por isso os fatores foram analisados dentro de um mesmo parâmetro de entendimento. O Quadro 3 apresenta os principais desafios e perspectivas associados aos MAP que participaram da pesquisa.

<b>Principais desafios e perspectivas associados aos MAP na visão dos gestores</b>
Que a gestão seja de fato participativa/ Ampliação do diálogo na gestão territorial.
Falta de apoio de instâncias superiores (órgãos públicos ambientais).

Falta de recursos humanos e financeiros.
Pouca divulgação e entendimento sobre o instrumento mosaico (em relação aos órgãos ambientais e à sociedade de modo geral).
Que os MAP facilitem a resolução de conflitos socioambientais.
Que os MAP fomentem a perspectiva de gestão territorial.
Que os MAP facilitem a integração de políticas públicas.

**Quadro 3: Principais desafios e perspectivas associados aos Mosaicos de Áreas Protegidas.**

Fonte: Elaboração da autora, dezembro de 2014.

No que diz respeito aos desafios identificados pelos gestores, Brito (2000 *apud* VALLEJO, 2002) destaca que os principais problemas de gestão das UC brasileiras envolvem questões fundiárias, escassez de recursos financeiros e humanos, conflitos sociais e falta de infraestrutura. Assim, é possível inferir, com base no Quadro 3, que dificuldades que impactam a gestão das UC são refletidas na gestão dos MAP.

No bojo das questões de conflitos socioambientais relacionados às UC, destacam-se os que envolvem a sobreposição territorial de UC com grupos sociais (muitas vezes comunidades tradicionais), e atividades desenvolvidas no interior das UC consideradas inadequadas (1º CURSO DE GESTÃO DE MOSAICO DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2011). Considerando que a concepção de mosaicos é de integração de UC e de outras áreas protegidas próximas ou sobrepostas, é entendido que esta perspectiva tende a ser privilegiada para a resolução de conflitos, pois implica o desenvolvimento de atividades e projetos conjuntos, facilitando a construção de acordos de compatibilização com os modos de vida de comunidades próximas e os objetivos das UC.

No que diz respeito à um maior aporte de recursos por parte das instituições responsáveis pelas áreas protegidas, Franceschini<sup>16</sup> destaca que o Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará foi o primeiro a oficialmente incluir Terras Indígenas no Brasil, e neste sentido manifesta a falta de apoio do MMA, do ICMBio, mas também da Fundação Nacional do Índio (Funai). Segundo a interlocutora, o apoio destes órgãos é fundamental para o avanço nas agendas de gestão integrada e para a consolidação das áreas protegidas como um todo.

Leitão<sup>17</sup> informa que no âmbito do Mosaico Baixo Rio Negro, a gestão percebe

<sup>16</sup> FRANCESCHINI, Márcia. **Pesquisa Mosaicos de Áreas Protegidas** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <marcia@institutoiepe.org.br> em 18 ago. 2014.

<sup>17</sup> LEITÃO, Mariana. **Pesquisa Mosaicos de Áreas Protegidas** [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <mariana.leitao@icmbio.gov.br> em 08 out. 2014.

também a falta de apoio das instâncias superiores, inclusive pelo órgão estadual<sup>18</sup>. Entretanto, salienta o reconhecimento do mosaico nas instâncias locais. Este mosaico tem também a peculiaridade de ter contado com o apoio de organizações de comunidades Ribeirinhas para a sua criação, o que possibilitou o apoio local para a consolidação do Mosaico antes mesmo do seu reconhecimento oficial (AVANÇOS NA GESTÃO POR MOSAICOS: ESTRATÉGIA TERRITORIAL DE GESTÃO, 2014).

No que tange à carência de recursos financeiros, o Mosaico Sertão Veredas-Peruaçu possui uma articulação institucional mais consolidada, que lhe confere vantagens em termos de captação de recursos e apoio para organização e estruturação. O avanço deste mosaico está aliado ao fato deste ter sido um dos mosaicos contemplados pelo edital 1/2005, do MMA por intermédio do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), “Mosaicos de Áreas Protegidas: Uma Estratégia de Desenvolvimento Territorial de Base Conservacionista”<sup>19</sup>. O objetivo do edital era selecionar para o apoio financeiro projetos de formação de MAP. Nesta ocasião, foram realizadas duas chamadas distintas: a primeira para o bioma Amazônia, e a segunda para os restantes. Nove projetos foram selecionados<sup>20</sup>, dentre eles, o do Mosaico Sertão Veredas-Peruaçu, cuja instituição proponente foi a ONG Funatura (MACIEL, 2007). A ideia de território embutida na noção de DTBC é caracterizada principalmente pela identidade cultural, embasado principalmente nos referenciais sobre o crescimento endógeno, o capital social e os *clusters*. O lançamento do edital representou um enorme incentivo à implementação dos MAP, entretanto, não houve desde então iniciativa semelhante no âmbito do MMA.

Em relação à ampliação da participação e diálogo nos MAP, alguns interlocutores salientaram a necessidade de participação de segmentos sociais historicamente excluídos dos espaços de poder, como atores comunitários rurais e indígenas, para que a gestão territorial ocorra de forma efetiva e integrada, isto é, para que as agendas de trabalho abarquem demandas sociais legítimas. Nesta linha, mencionou-se que é uma dificuldade a mobilização e a aproximação desses grupos mais vulneráveis, o que está vinculado ao pouco entendimento sobre o instrumento mosaico.

Relacionado ao desafio quanto à participação, e também no que diz respeito à articulação de políticas públicas que afeta um mesmo território, foi citada a necessidade de criação de redes de cooperação entre os municípios abrangidos pelos mosaicos para avançar no planejamento a partir de uma perspectiva regional. Neste contexto, foi

---

<sup>18</sup> O órgão ambiental no âmbito estadual do Amazonas é Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (Ipaam).

<sup>19</sup> A abordagem do Desenvolvimento Territorial de Base Conservacionista (DTBC) indica uma articulação entre desenvolvimento e conservação, estabelecendo e fortalecendo cadeias produtivas econômicas a partir de produtos e serviços específicos de cada território gerados a partir de atividades conservacionistas.

<sup>20</sup> Em janeiro de 2007, sete projetos haviam sido aprovados (MACIEL, 2007).

mencionada a necessidade de integrar os mosaicos à outros instrumentos de planejamento, como os planos diretores municipais e zoneamento ecológico-econômico. Mais uma vez, a importância dos MAP como um instrumento que permite uma abordagem transescalar é indicada. Contudo, e nesta perspectiva, devem estar claras as escalas de ação de cada instrumento de ordenamento territorial em relação às competências de cada unidade federativa<sup>21</sup>.

Além dos desafios apresentados, Grzybowski (2014) aborda a questão da preservação e gestão dos bens naturais comuns como um fator desafiador e intrínseco ao instrumento mosaico. Entendendo que os MAP se constituem e fazem parte de territórios histórica e socialmente construídos, o autor acredita que carregam a potencialidade de dar um sentido coletivo ao uso humano dos recursos territoriais, por meio do fortalecimento das lutas democráticas.

Com base no mapeamento de informações sobre os mosaicos existentes, foi possível verificar que por todo o país ocorrem processos de mobilização e são geradas contribuições em relação às estratégias de implementação e consolidação de mosaicos, oriundos de instituições governamentais e não governamentais. Para ilustrar um pouco mais esse processo, o item a seguir apresenta um maior detalhamento sobre os MAP do estado do Rio de Janeiro, tendo como principal fonte os produtos resultantes do Projeto “Mosaicos da Mata Atlântica”.

## **2.2 Os Mosaicos do estado do Rio de Janeiro e o Projeto “Mosaicos da Mata Atlântica”**

Como apresentado no subitem anterior, o estado do Rio de Janeiro abarca 5 (cinco) MAP, fato que está relacionado à um contexto de concentração de áreas protegidas do bioma Mata Atlântica e ecossistemas associados (AVANÇOS NA GESTÃO POR MOSAICOS..., 2014). São eles: Mosaico Serra da Mantiqueira, Mosaico Serra da Bocaina, Mosaico Mico-Leão-Dourado, Mosaico da Mata Atlântica Central-Fluminense e Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, ilustrados na Figura 2.

Em 2006, a então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, assinou as Portarias que reconheceram os três primeiros mosaicos do estado do Rio de Janeiro: o Mosaico da Serra da Mantiqueira, composto por 19 (dezenove) UC e abrangendo 37 (trinta e sete) municípios,

---

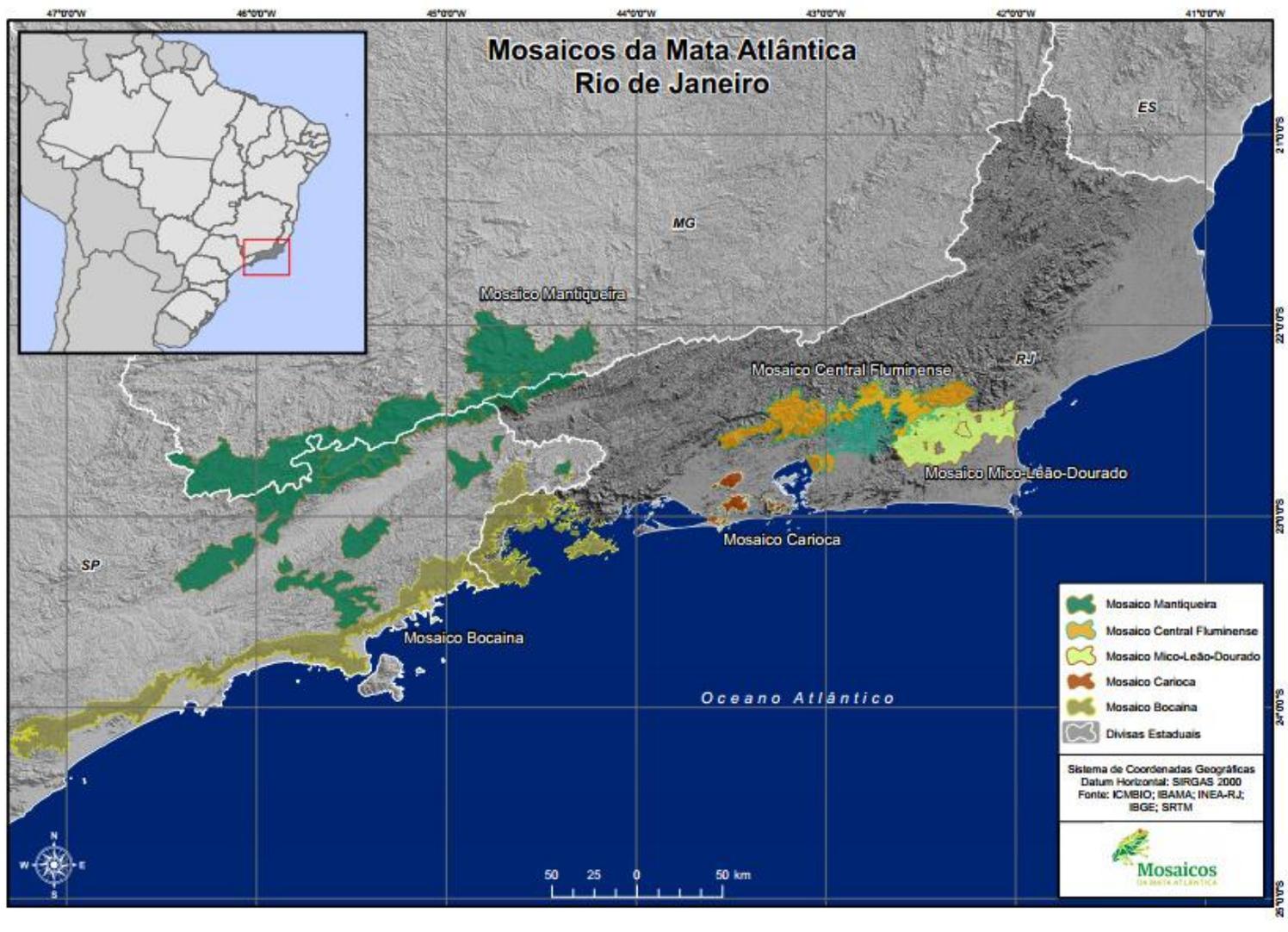
<sup>21</sup> Durante o 1º Curso de Gestão de Mosaicos de Áreas Protegidas, a respeito deste tema, foi esclarecido que a União é responsável por conferir as diretrizes gerais de ordenamento do território; os estados devem complementar as diretrizes da União estabelecendo instrumentos e normas em relação às suas microregiões; e os municípios tem competência exclusiva, porém não absoluta, na promoção do ordenamento territorial. Também foi mencionado que o Plano Diretor da Cidade deve regulamentar e complementar os demais instrumentos, como o ZEE e os planos de manejo das UC (1º CURSO DE GESTÃO DE MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2011).

dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro; o Mosaico Bocaina, na região do sul do estado fluminense e norte de São Paulo, abarcando 9 (nove) municípios e 10 (dez) UC; e o Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, na região serrana do estado, abrangendo 13 (treze) municípios e 22 (vinte e duas) UC (MACIEL, 2007). Segundo Maciel (2007), RBMA coordenou o projeto de apoio à criação destes três mosaicos. A iniciativa aconteceu no âmbito do Programa Mosaicos e Corredores Ecológicos da Mata Atlântica, oriundo da RBMA e criado em 2004.

O Mosaico Mico-Leão-Dourado foi reconhecido em 2010 e abrange 23 (vinte e três) UC e 8 (oito) municípios. Foi fruto de esforços conjuntos entre os gestores das UC e de uma ONG. Entretanto, a gestão deste mosaico, durante a realização desta pesquisa, estava desmobilizada, e, portanto, inativa (AVANÇOS NA GESTÃO POR MOSAICOS..., 2014).

O Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, como foi oficialmente nomeado, está situado quase que totalmente no município do Rio de Janeiro (com pequenas partes nos municípios de Nova Iguaçu e Mesquita). Foi inicialmente proposto por técnicos dos órgãos públicos ambientais, e reconhecido por portaria federal em 2011. As questões referentes à este mosaico serão aprofundadas no Capítulo 3.

Assim, se comparado aos outros estados no que tange à implementação de MAP, o contexto fluminense está avançado em termos quantitativos. De todo modo, se manifestam de forma intensa dificuldades operacionais das políticas em curso no estado e obstáculos associados à interesses políticos e pressão antrópica de uso do solo.



**Figura 2 Mosaicos de Áreas Protegidas do estado do Rio de Janeiro.**  
 Fonte: SEA/ Ibase, agosto de 2014.

Segundo Loureiro *et al* (2014), desde 2007, no estado do Rio de Janeiro, é possível observar um aumento de mobilização para a criação e consolidação dos mosaicos, principalmente pela SEA/RJ e órgãos vinculados (até outubro 2007 IEF e FEEMA, e atualmente o Instituto Estadual do Ambiente (INEA)). Para os autores, as iniciativas representam uma tentativa de enfrentamento de um cenário em que as UC (as estaduais, e, principalmente, as municipais) possuem dificuldades para garantir o cumprimento de suas competências institucionais, com pouco incentivo para a consolidação de estratégias participativas e integradas de gestão territorial (não só no estado do Rio de Janeiro, mas por circunstâncias históricas do país) e representam também uma busca por articulação com outras políticas setoriais. Assim, recentemente estes órgãos passaram a fomentar a criação e fortalecimento de MAP e corredores ecológicos.

Em junho de 2013 uma equipe multidisciplinar do Ibase iniciou a execução de um projeto intitulado “Projeto Mosaicos da Mata Atlântica: Fortalecimento da sociobiodiversidade da Mata Atlântica e apoio à gestão integrada de Mosaicos de Áreas Protegidas”, sob a responsabilidade da Superintendência de Educação Ambiental da Secretaria do Ambiente/RJ (SEAM). O objetivo principal do projeto era fortalecer a gestão integrada e participativa dos mosaicos existentes no estado do Rio de Janeiro, como indicado no Quadro 4.

<b>Objetivo geral</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Resultado esperado</b>
Fomentar a gestão integrada e participativa de mosaicos de unidades de conservação, a partir de seus conselheiros gestores.	Criação, estruturação e fortalecimento do conselho consultivo do Mosaico Carioca;	Mosaico Carioca com conselho gestor instituído e em funcionamento, e planos de gestão integrada elaborados.
	Reestruturação e fortalecimento do conselho consultivo do Mosaico Central Fluminense e implantação de seus planos de gestão integrada;	Mosaico Central Fluminense com planos de gestão integrada em funcionamento.
	Articulação interinstitucional junto ao Ministério Público, RBMA e órgãos gestores visando viabilizar a sustentabilidade dos Mosaicos de Áreas Protegidas e do Comitê Estadual da RBMA-RJ.	Estratégias que viabilizem a sustentabilidade das secretarias executivas dos MAP-RJ e do CERBMA-RJ estabelecidas, acordadas e encaminhadas ao MMA e MP.

**Quadro 4: Objetivos do Projeto Mosaicos da Mata Atlântica: Fortalecimento da sociobiodiversidade da Mata Atlântica e apoio à gestão integrada de Mosaicos de Áreas Protegidas.**

Fonte: Ibase, 2014.

As bases teórico-metodológicas que fundamentaram o projeto estão apoiadas na educação ambiental, entendida “como instrumento privilegiado para unir a necessidade política democrática às finalidades das UC/ mosaicos e às temáticas e exigências de cada

território” (LOUREIRO *et al*, 2014, p. 16). Foi assumida pela equipe a perspectiva de ampliar e fortalecer a participação e controle social a partir do fortalecimento dos conselhos (*Ibid.*).

O projeto teve como foco prioritário de atuação os Mosaicos Carioca e Central Fluminense, sob as seguintes justificativas: o primeiro em virtude do atual processo de reorganização socioespacial em curso na cidade do Rio de Janeiro, em função dos “grandes eventos”<sup>22</sup>, e também por ser o mosaico mais recente do estado, estando até então sem o seu conselho consultivo estruturado e implementado. O segundo mosaico, o Central Fluminense, apesar de mais antigo e melhor estruturado, foi selecionado por falta de amparo na operacionalização das suas ações prioritárias (*Ibid.*).

O projeto durou quinze meses e foi desenvolvido a partir de oficinas e outras estratégias de mobilização, implementação e fortalecimento de conselhos consultivos, e por meio de um grupo de trabalho (GT) que objetivava encontrar mecanismos estruturais que assegurassem a viabilidade econômica das secretarias executivas de todos os MAP. Neste contexto, a equipe considera que os 5 (cinco) mosaicos do estado foram contemplados pelo projeto.

Em relação à meta “sustentabilidade (econômica) dos mosaicos”, que previa a necessidade de desenvolver ações junto ao Ministério Público, à RBMA e aos órgãos gestores, foram listados e analisados uma série de instrumentos dispostos na legislação, considerados compatíveis e pertinentes na busca de soluções para a questão. Foram eles: Orçamento público, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), Compensação Ambiental, Acordos e medidas judiciais (Transação Penal, Penas Restritivas de Direitos, Conversão de Multa e Criação de uma pessoa jurídica para facilitar o trabalho de gerenciamento e captação de recursos dos mosaicos de áreas protegidas e RBMA) e Fundos Ambientais (Fundo de Defesa de Direitos Difusos, Fundo Nacional de Meio Ambiente, Fundo de manutenção dos mosaicos de áreas protegidas e da RBMA e Fundos Privados).

Durante o período de funcionamento do GT, quando estas possibilidades de captação de recursos estavam sendo analisadas, um trabalho inédito de mobilização foi feito por um analista ambiental do ICMBio no âmbito da Câmara dos Deputados. Como consequência, foram incluídas emendas parlamentares ao orçamento prevendo a destinação de recursos financeiros para os 5 (cinco) MAP do estado do Rio. As emendas foram apresentadas por cinco parlamentares, cada um “apadrinhando” um mosaico<sup>23</sup>, e aprovadas pelo Poder Executivo. Os recursos, na ordem de R\$300.000,00 para cada mosaico foram previstos na Lei Orçamentária Anual de 2014 e empregados neste mesmo ano.

---

<sup>22</sup> O contexto socioespacial da cidade do Rio de Janeiro será melhor analisado no capítulo 3.

<sup>23</sup> Alessandro Molon (PT/RJ) apadrinhou o Mosaico Carioca, Alfredo Sirkis (PSB/RJ) o Mantiqueira, Chico Alencar (PSOL/RJ) o Mico-Leão-Dourado, Eurico Júnior (PV/RJ) o Central-Fluminense e Penna (PV/SP) o Bocaina.

Tendo sido apresentado o contexto estadual dos Mosaicos de Mata Atlântica do estado do Rio de Janeiro, o próximo capítulo versará principalmente sobre o contexto municipal do MC.

### **CAPÍTULO III - CARACTERIZAÇÃO E CONTEXTO SOCIOESPACIAL DO MOSAICO CARIOCA**

Dentre os MAP criados desde 2002, o Mosaico Carioca, situado em sua maior parte no município do Rio de Janeiro, com pequenas partes nos municípios de Nova Iguaçu e Nilópolis, tem a particularidade de integrar diversas UC em meio ao espaço urbano. Foi reconhecido oficialmente em 11 de julho de 2011 pelo MMA, através da portaria de Nº 245. Tem cerca de 35.000 hectares, e a gestão das UC é realizada pelas três esferas governamentais (federal, estadual e municipal).

Imerso em um contexto urbano, o Mosaico Carioca além de ter como finalidade a conservação da biodiversidade, também pode funcionar como um instrumento de gestão do uso e ocupação do espaço, e neste sentido seus desafios são acentuados por impactos diretos e indiretos de questões comuns às grandes metrópoles: segregação socioespacial, pressão e especulação imobiliária, habitação, falta de saneamento básico, etc.

Este capítulo consiste na apresentação da contextualização socioespacial da área que compreende o Mosaico Carioca, com destaque para a sua inserção na malha urbana, mais especificamente numa metrópole fortemente associada ao modelo de desenvolvimento urbano neoliberal, que busca facilitar a ação do mercado e abrir frentes de expansão do capital financeirizado, o que influi nos usos e fluxos da cidade (ROLNICK, 2013).

O capítulo foi organizado em três partes: a primeira consiste na caracterização do Mosaico Carioca, com a exposição das UC que dele fazem parte, o processo de criação até a sua gestão atual e os seus principais projetos. Procurando compreender as motivações e possíveis interesses na constituição deste instrumento, optou-se por dedicar um subitem para a apresentação de fatos que motivaram e possibilitaram a criação do Mosaico Carioca. Em virtude da inexistência de referências bibliográficas para tal, utilizaram-se como fontes as informações coletadas em entrevistas. O roteiro de entrevista utilizado para o levantamento de informações sobre a criação do Mosaico Carioca, e a descrição da atuação dos atores entrevistados estão contidos nos Apêndices E e F.

Na segunda parte, são explicitadas algumas questões pertinentes à temática ambiental urbana a partir de uma breve revisão teórica: com base nas áreas protegidas cariocas, e aspectos da reprodução do espaço urbano são abordadas questões sobre a qualidade ambiental associados à cidade do Rio de Janeiro, como os impactos ambientais e serviços prestados pelas áreas naturais. Ainda na segunda parte, a partir de Serpa (2007) e Gomes (2013), é exposta uma breve análise crítica sobre a produção social do espaço urbano em relação à implantação de parques urbanos.

A terceira parte compreende a análise da cidade do Rio de Janeiro na presente

década (2010), num cenário de “megaeventos, meganegócios, megaprotestos” (VAINER, 2013, p. 37), discorrendo sobre o modelo de desenvolvimento urbano neoliberal adotado pelo governo municipal do Rio de Janeiro, que acentua a segregação e viola os direitos à cidade.

### 3.1 Caracterização do Mosaico Carioca

O Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, como foi formalmente nomeado, abrange cerca de 30% do território municipal do Rio de Janeiro de importantes fragmentos florestais da Mata Atlântica: ecossistemas de restinga, mangue e floresta ombrófila densa. A sua gestão é compartilhada entre as três esferas, sendo a federal pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a estadual pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA/SEA), e a municipal pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (SMAC). Conforme sua portaria de reconhecimento (reproduzida no Anexo 1), o Mosaico Carioca é composto por 23 (vinte e três) UC, sendo 2 (duas) federais, 4 (quatro) estaduais e 17 (dezesete) municipais. Tal composição está representada na Figura 3 e no Quadro 5.



Figura 3 Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, conforme portaria de reconhecimento, nº 245, de 11 de julho de 2011.

Fonte: Gerência de Gestão de Unidades de Conservação, SMAC, 2013.

UC	Órgão gestor
----	--------------

Parque Nacional da Tijuca;	ICMBio
Monumento Natural das Ilhas Cagarras	
Parque Estadual da Pedra Branca	INEA
Reserva Biológica Estadual de Guaratiba	
Área de Proteção Ambiental de Gericinó/Mendanha	
Área de Proteção Ambiental de Sepetiba II	
Parque Natural Municipal Bosque da Barra	SMAC
Parque Natural Municipal do Marapendi	
Parque Natural Municipal Penhasco Dois Irmãos - Arquiteto Sérgio Bernardes	
Parque Natural Municipal Darke De Matos	
Parque Natural Municipal José Guilherme Merquior	
Parque Natural Municipal de Grumari	
Parque Natural Municipal do Mendanha	
Parque Natural Municipal da Serra da Capoeira Grande	
Parque Natural Municipal Fonte da Saudade	
Parque Natural Municipal da Catacumba	
Parque Natural Municipal da Cidade	
Parque Natural Municipal Chico Mendes	
Parque Natural Municipal Bosque da Freguesia	
Parque Natural Municipal da Prainha	
Área de Proteção Ambiental dos Morros da Babilônia e São João	
Área de Proteção Ambiental dos Morros do Leme e Urubu	
Monumento Natural Dos Morros Do Pão De Açúcar e da Urca	

**Quadro 5: UC que compõem o Mosaico Carioca, conforme portaria de reconhecimento, nº 245, de 11 de julho de 2011.**

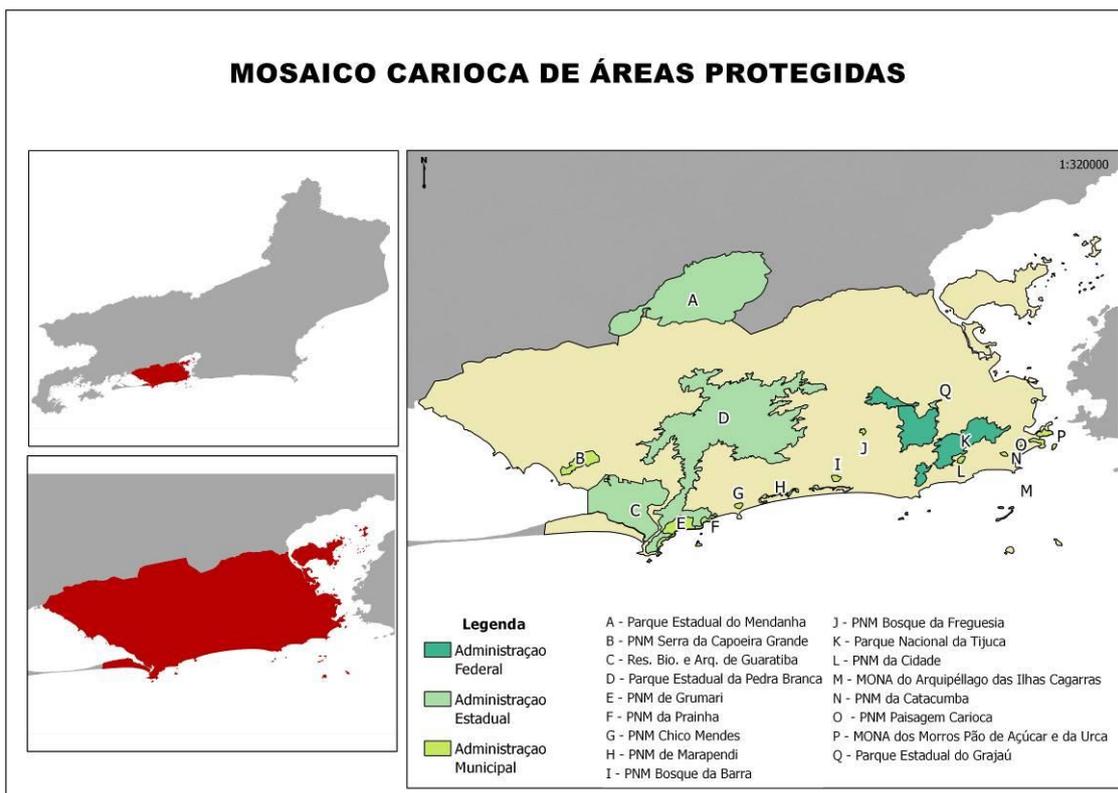
Fonte: Elaboração da autora, janeiro de 2014.

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, algumas UC foram recategorizadas e criadas para compatibilizar sua gestão com a real dimensão e função da área. Os principais exemplos são: as APAs dos Morros do Leme e Urubu e Babilônia e São João e o Parque Estadual da Chacrinha foram recategorizados para Parque Natural Municipal da Paisagem Carioca em junho de 2013 e em agosto de 2013 foi criado o Parque Estadual do Mendanha, que abrange grande parte da APA Gericinó/Mendanha.

Como mencionado no capítulo anterior, em junho de 2013 uma equipe do Ibase iniciou a execução do “Projeto Mosaicos da Mata Atlântica: Fortalecimento da sociobiodiversidade da Mata Atlântica e apoio à gestão integrada de Mosaicos de Áreas Protegidas”. Por intermédio desta iniciativa, foi realizado o processo de constituição do conselho consultivo do Mosaico Carioca, incluindo a elaboração de seu regimento interno e desenvolvimento dos planos de ação (2014 - 2016). Tais ações contemplaram a participação de instituições e atores interessados, por meio de oficinas e outras dinâmicas.

Neste contexto, foi formulada uma proposta de uma nova composição do conselho consultivo, ampliada e paritária entre entes governamentais e organizações da sociedade civil, envolvendo setores representativos da realidade na qual o Mosaico Carioca se insere. As representações foram legitimamente eleitas e a proposta aprovada consensualmente pelos participantes (LOUREIRO *et al*, 2014). Assim, a formação do conselho consultivo apresentada na portaria de 2011 passou a ser desconsiderada. Segundo Loureiro, o conselho atualmente “atende aos pressupostos democráticos definidos pelo Estado brasileiro de participação social e política, em espaços públicos, do cidadão organizado coletivamente” (2014, p. 2).

Ainda segundo Loureiro *et al* (2014), também era consenso entre os participantes que a portaria de 2011 não contempla adequadamente o quadro atual de UC existentes, pois algumas foram reagrupadas ou recategorizadas – como exposto anteriormente -, e outras não estão adequadamente implementadas e não atendem a critérios básicos para estarem em um mosaico (por exemplo, ausência de gestor responsável). Deste modo, foi elaborada uma proposta de uma nova portaria ministerial para o Mosaico Carioca, contemplando as mudanças em relação à composição das UC (representado na Figura 4 e Quadro 6) e do conselho consultivo. O documento foi enviado ao MMA no primeiro semestre de 2014, e até o momento em que a presente pesquisa foi concluída não houve resposta.



**Figura 4: Mosaico Carioca de Áreas Protegidas, conforme proposta de portaria ministerial, elaborada em 2013.**

Fonte: Elaborado Vivian Silva, outubro de 2014.

UC	Órgão gestor
Parque Nacional da Tijuca	ICMBio
Monumento Natural das Ilhas Cagarras	
Parque Estadual da Pedra Branca	INEA
Parque Estadual do Mendanha	
Reserva Biológica Estadual de Guaratiba	
Parque Natural Municipal Bosque da Barra	SMAC
Parque Natural Municipal do Marapendi	
Parque Natural Municipal Penhasco Dois Irmãos - Arquiteto Sérgio Bernardes	
Parque Natural Municipal de Grumari	
Parque Natural Municipal do Mendanha	
Parque Natural Municipal da Serra da Capoeira Grande	

Parque Natural Municipal da Paisagem Carioca	
Parque Natural Municipal da Catacumba	
Parque Natural Municipal da Cidade	
Parque Natural Municipal Chico Mendes	
Parque Natural Municipal Bosque da Freguesia	
Parque Natural Municipal da Prainha	
Parque Estadual do Grajaú	
Monumento Natural Dos Morros Do Pão De Açúcar e da Urca	

**Quadro 6: Unidades de Conservação do Mosaico Carioca, conforme proposta de portaria ministerial, elaborada em 2013.**

Fonte: Elaboração da autora, janeiro de 2015.

Atualmente a gestão do Mosaico Carioca está pautada na proposta de portaria, apesar desta não ter sido oficialmente reconhecida pela MMA.

### 3.1.1 O processo de criação

O Parque Nacional da Tijuca (PNT), inserido no Mosaico Carioca, é a UC mais visitada do Brasil, atingindo três milhões de visitante em 2014 (Parque Nacional da Tijuca, 2015). Além disso, abarca um dos principais atrativos da cidade, e até mesmo do país, o Corcovado. Nestas circunstâncias, para o cumprimento da adequação de infraestrutura turística, a gestão do parque vem realizando desde 1999 Acordos de Cooperação de Gestão Compartilhada, que consistem em instrumentos firmados entre esferas e órgãos governamentais para ações conjuntas no âmbito do Parque.

Em maio de 2009, o acordo, que já não havia sido renovado há quatro anos, foi assinado pelo então Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, e pelos representantes do Município do Rio de Janeiro, ICMBio, Governo do Estado do Rio de Janeiro, Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), Empresa Municipal de Vigilância S/A, com interveniência do MMA. Segundo Antonelli e Santos, a revitalização do acordo se deu num momento favorável de alinhamento político entre o Prefeito Eduardo Paes, o então Governador do estado, Sérgio Cabral e o então presidente da República, Luiz Ignácio Lula da Silva (informação verball)<sup>24</sup> 25.

<sup>24</sup> ANTONELLI, Marco Mangini. Depoimento [dezembro, 2014]. Entrevistadora: Ingrid Pena. Rio de Janeiro, 2014. 1 arquivo.mp3 (1h26min).

Segundo Antonelli, nesta ocasião, por iniciativa do então representante da SMAC na Gestão Compartilhada do PNT, Celso Junius Ferreira Santos, juntamente com Secretário Municipal de Meio Ambiente, Carlos Alberto Vieira Muniz (PMDB), foi incluída uma cláusula no documento referente ao apoio à criação do Mosaico Carioca. Essa iniciativa mobilizou outros gestores de UC (das três esferas governamentais) e outros funcionários dos órgãos ambientais. Assim, Santos e Antonelli consideram que um dos fatores essenciais para a criação deste Mosaico está relacionado ao aprendizado no âmbito dos acordos de gestão compartilhada do PNT. Santos e Tambellini destacam que a criação do Mosaico não foi uma demanda apenas política e institucional, pois a sua criação se deu muito em função da vontade e disposição dos funcionários envolvidos na gestão das UC que compõem o mosaico (informação verbal)<sup>26</sup> <sup>27</sup>.

Em 1º de março de 2010, durante as comemorações do aniversário do município do Rio de Janeiro, ocorreu na cidade o lançamento do Mosaico Carioca, oficializado pelo então Ministro Carlos Minc. Entretanto, apesar da solenidade, a portaria do Mosaico Carioca só foi reconhecida mais de um ano depois. Isto porque, a ideia inicial, manifestada na minuta de portaria, era inserir outras áreas protegidas urbanas<sup>28</sup>, e não apenas unidades de conservação. Assim, a primeira proposta elaborada pelo grupo contemplava na composição do Mosaico o Jardim Botânico do Rio de Janeiro e a Reserva Florestal da Vista Chinesa. Contudo, apesar do empenho do então Ministro do Meio Ambiente (informação verbal)<sup>29</sup>, a composição de áreas protegidas não foi aceita pelo MMA.

Tambellini aponta que a restrição indicada pelo MMA se deu também em relação à composição do conselho consultivo, que foi considerada inovadora por contemplar segmentos que a princípio não tinham uma ligação direta com as áreas protegidas do Mosaico, mas com a gestão urbana como um todo.

Após alterações na portaria, esta foi oficialmente reconhecida em 11 de julho de 2011, contando exclusivamente com unidades de conservação na sua composição. O conselho consultivo somente foi oficialmente instituído em janeiro de 2014 e tem se reunido com frequência. Tem como forma de organização e estrutura quatro instâncias: a plenária, o colegiado coordenador, as câmaras temáticas e o núcleo de apoio.

---

<sup>25</sup> SANTOS, Celso Junius Ferreira. Depoimento [setembro, 2014]. Entrevistadora: Ingrid Pena. Rio de Janeiro, 2014. 1 arquivo.mp3 (24min).

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> TAMBELLINI, Manuela Torres. Depoimento [outubro, 2014]. Entrevistadora: Ingrid Pena. Rio de Janeiro, 2014. 1 arquivo.mp3 (17min).

<sup>28</sup> Foram mencionados nas entrevistas: Parque de Madureira, Quinta da Boa Vista, Aterro do Flamengo, Jardim Botânico, Parque Tom Jobim e Reserva Florestal da Vista Chinesa.

<sup>29</sup> TAMBELLINI, Manuela Torres. Depoimento [outubro, 2014]. Entrevistadora: Ingrid Pena. Rio de Janeiro, 2014. 1 arquivo.mp3 (17min).

Com os recursos oriundos da emenda parlamentar (como explicado no capítulo 2), o Mosaico Carioca adquiriu recursos humanos (um secretário executivo e dois estagiários), um veículo e mobiliário para escritório e equipamentos.

### *3.1.2 Iniciativas e projetos*

Com o conselho consultivo implementado e funcionando, no primeiro semestre de 2014, por meio de reuniões mensais, e contando ainda com a intermediação da equipe do Ibase, foi produzido e aprovado o Regimento Interno do Mosaico Carioca. Além desse regimento, foram elaborados quatro planos de ação, considerando o período 2014 – 2016, a partir de temas considerados estratégicos: Conservação da biodiversidade, Uso Público, Socioambiental e Proteção. Para apoiar a implementação dos planos de ação, posteriormente foram criadas câmaras temáticas.

Dentre os dezessete objetivos listados nos planos de ação, nesta pesquisa serão apresentadas três iniciativas que já foram iniciadas e, que, portanto, tem tido maior destaque dentre os temas abordados no contexto do Mosaico Carioca. São elas: a implementação da Trilha Transcarioca, a implementação do Projeto Corredores Verdes, e a construção do diálogo entre comunidades agrícolas e tradicionais e os gestores de UC

#### *3.1.2.1 Implementação da Trilha Transcarioca*

Este pode ser considerado o principal projeto do Mosaico Carioca, sendo também o que possui maior visibilidade, pois possui um forte apelo turístico e econômico. O projeto consiste na conexão de um conjunto de trilhas existentes e em vias de implementação num traçado de cerca de 180 km pelas seguintes UC: Parque Natural Municipal (PNM) de Grumari, Parque Estadual da Pedra Branca, Parque Nacional da Tijuca, PNM da Catacumba, PNM da Paisagem Carioca e o Monumento Natural Municipal dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca, como ilustrado na Figura 5.



**Figura 5: Traçado da Trilha Transcarioca.**

Fonte: Gerência de unidades de conservação de proteção integral/ INEA, 2014.

Idealizada por Pedro da Cunha Menezes, diplomata e ex Assessor Especial de Meio Ambiente da Prefeitura do Rio de Janeiro, na década de 1980, a mobilização para sua implementação foi iniciada efetivamente em 2011, pelo então secretário executivo do Mosaico Carioca, Celso Junius Ferreira Santos. Em princípio, como não foram direcionados recursos financeiros e humanos para o projeto, os chefes das UC utilizaram recursos e materiais das UC para executarem intervenções físicas, e se reuniam no âmbito do Mosaico para se articularem e encaminhar proposta.

Em abril de 2013 foi realizado um evento chamado Trilha Transcarioca – I Seminário Internacional de Trilhas de Longo Curso, que teve como objetivo apresentar um panorama geral sobre as trilhas de longo curso no Brasil e no mundo, divulgar o projeto Trilha Transcarioca, bem como debater e colher opiniões de montanhistas, excursionistas, pesquisadores, gestores e especialistas para o seu desenvolvimento e implantação. O evento, organizado pelo Mosaico Carioca e apoiado por ONGs e outras instituições, aconteceu no auditório da Fundação RioZoo - Quinta da Boa Vista, Rio de Janeiro e contou com a participação de 196 convidados, de 77 instituições do Brasil, dos Estados Unidos e da África do Sul. Como resultados deste evento foram produzidos subsídios para a implantação do projeto, através da elaboração de relatórios temáticos e por trecho, além da divulgação e estreitamento de cooperações e parcerias (TRILHA TRANSCARIOCA..., 2013).

Durante o ano de 2014, o projeto da Transcarioca mobilizou novos parceiros além dos gestores das UC, como grupos de excursionistas e montanhistas, iniciativa privada e ONGs. Ainda sem recursos próprios, mas com o apoio de novos atores e instituições, o projeto tem se consolidado e adquirido maior visibilidade, principalmente após o “Dia T”, um grande mutirão de limpeza e recuperação da trilha que ocorreu em setembro de 2014, com mais de seiscentos participantes, contando com o apoio financeiro de ONGs e divulgação na grande mídia.

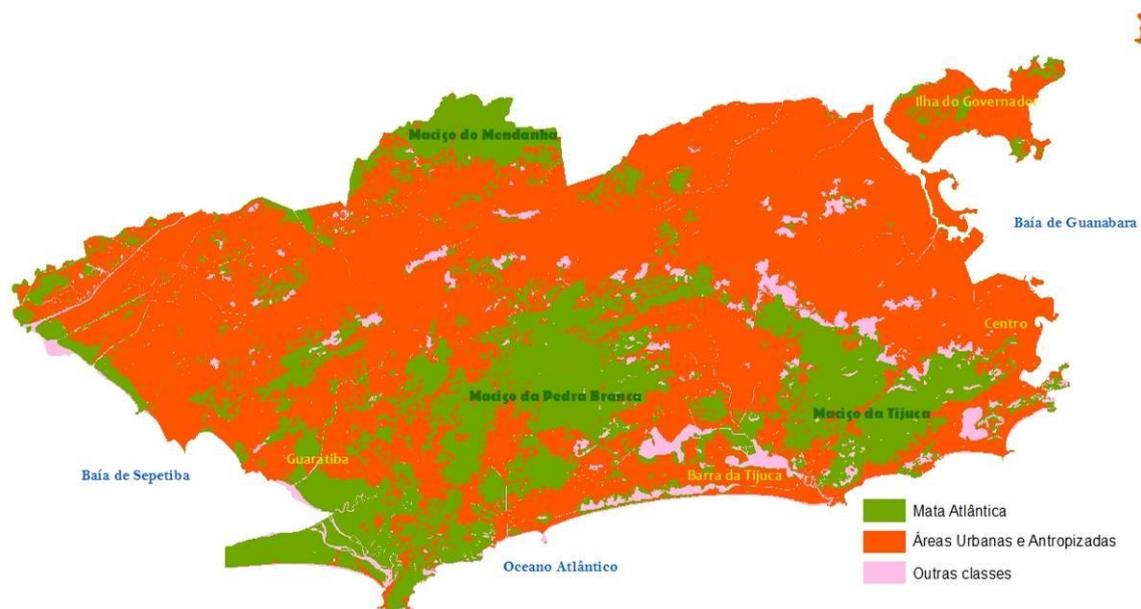
Em 2015 a Trilha Transcarioca integra a programação da comemoração dos 450 anos da cidade do Rio de Janeiro, e neste sentido existe um esforço por parte dos envolvidos para a sua conclusão.

O projeto da trilha é debatido num grupo de trabalho (dentro da CT de Uso Público), no âmbito do Mosaico Carioca, mas existem outras iniciativas em curso decorrentes de diferentes esferas de articulação, isto é, diversos atores e instituições se apropriam do projeto e procuram contribuir de alguma forma. Nesse contexto, é importante considerar que a transformação da Trilha em um produto a ser comercializado no mercado turístico tem despertado algumas críticas no âmbito do conselho consultivo do Mosaico Carioca, que tem salientado a necessidade de um planejamento adequado e compatível com os objetivos das UC e seus respectivos instrumentos de planejamento.

### *3.1.2.2 Implementação do Projeto Corredores Verdes*

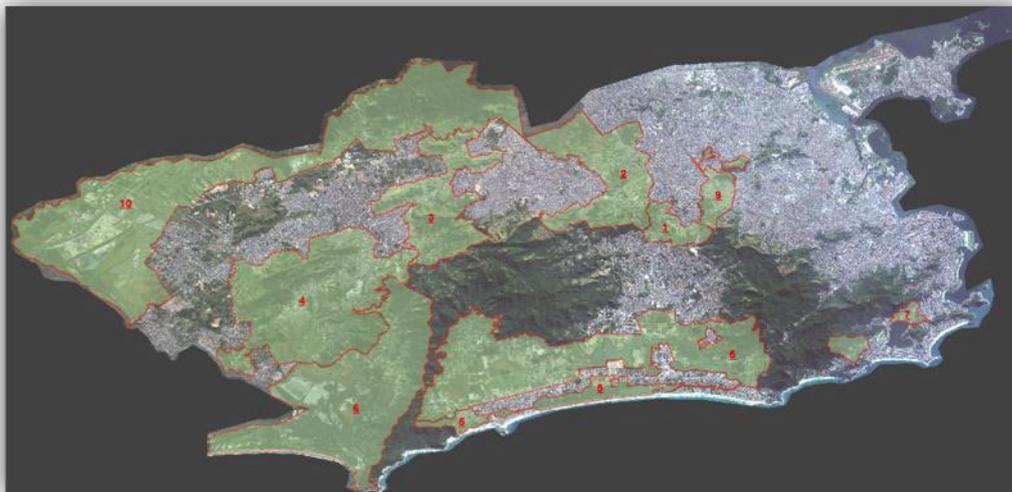
Iniciado em novembro de 2011 a partir da mobilização de funcionários da SMAC, o Projeto Corredores Verdes consiste na implementação de corredores ecológicos, tendo como finalidade a ligação entre os fragmentos florestais de áreas protegidas cariocas.

Tendo em vista a fragmentação de ecossistemas na cidade do Rio (Figura 6), aliada à pressão da expansão urbana que as áreas protegidas vêm sofrendo, e entendendo os mosaicos como facilitadores para a implantação de corredores ecológicos, foi realizado em junho de 2012 um *workshop* intitulado “Corredores Verdes para conexão dos remanescentes florestais da cidade do Rio de Janeiro – da teoria à prática”, com o objetivo de discutir as possibilidades para a conexão de paisagens. O evento foi organizado pelo Mosaico Carioca, SMAC, Diretoria de Pesquisa Científica do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (DIPEQ/JBRJ) e Instituto de Estudos, Projetos e Pesquisas em Infraestrutura Verde e Ecologia Urbana (INVERDE). Como resultados do evento foi criado um Grupo de Trabalho e foram definidas áreas prioritárias para a implantação de dezessete corredores verdes, para que ocorra a conexão entre os maciços e as principais áreas protegidas da cidade (Figura 7).



**Figura 6: Mapa da Cobertura Vegetal e uso do solo no Rio de Janeiro - fragmentação da paisagem**

Fonte: Workshop Corredores Verdes para conexão dos remanescentes florestais da cidade do Rio de Janeiro – da teoria à prática 1, 2012, Rio de Janeiro.



**Figura 7: Áreas Prioritárias para a Implantação dos Corredores Verdes**

Fonte: Workshop Corredores Verdes para conexão dos remanescentes florestais da cidade do Rio de Janeiro – da teoria à prática 1, 2012, Rio de Janeiro.

A união dos fragmentos de restinga através da recuperação da mata ciliar do Canal das Taxas, que liga os Parques Naturais Municipais de Marapendi e Chico Mendes, foi o primeiro passo do projeto, já tendo sido implantando mais de 2 Km deste corredor. Os esforços atuais se concentram na implantação do Corredor Verde que comunicará o PNM Chico Mendes e o Canal do Rio Morto, e no planejamento da terceira etapa, a interligação deste corredor com o PNM da Prainha (MACHADO, 2014).

### *3.1.2.3 Construção do diálogo entre comunidades agrícolas e tradicionais e os gestores de UC*

Um dos objetivos do Plano de Ação de Conservação da Biodiversidade é “Construir diálogo com as comunidades agrícolas no interior (e entorno) das UC do Mosaico Carioca”. A relevância deste objetivo, isto é, o diálogo entre os gestores de UC e as comunidades agrícolas e tradicionais que estão presentes e atuantes no território do Mosaico está no entendimento de que esta é a única forma possível de encontrar os melhores caminhos para compreender e solucionar os conflitos internos existentes.

Para a execução deste objetivo, a primeira meta consistiu na realização de um evento, que aconteceu em dezembro de 2014, e que formalmente celebrou a abertura deste diálogo, no âmbito do Mosaico Carioca.

A primeira reunião para tratar da organização do evento aconteceu no dia 21 de outubro, no Núcleo de Apoio ao Mosaico Carioca, e contou com a presença de representações da Rede Carioca de Agricultura Urbana, órgãos públicos, empresa e conselheiros do Mosaico Carioca. Nesta ocasião, foi identificada a necessidade de conversar com as comunidades agrícolas e tradicionais objetivando apresentar esta nova “metodologia” de diálogo, o Mosaico Carioca.

Assim, a segunda reunião aconteceu no Rio da Prata (Campo Grande) e contou com a presença de agricultores que vivem dentro e no entorno do Parque Estadual da Pedra Branca, ONGs, representantes de órgãos públicos ambientais e conselheiros do Mosaico Carioca. Nesta ocasião, foi definido que o foco principal do evento seria ouvir as necessidades, dúvidas e pleitos das comunidades.

Em seguida, a terceira reunião aconteceu no Sindicato Rural do Rio de Janeiro. Mais de 30 pessoas participaram, dentre produtores rurais, representantes do INEA, SEA, Emater Rio e conselheiros do Mosaico Carioca. As principais temáticas e demandas apontadas como relevantes para a construção do diálogo foram: a importância do associativismo, as queimadas, especulação imobiliária e questões sobre o uso do solo na APA Gericinó/Mendanha; e a quarta reunião em Vargem Grande, tendo como destaques na pauta a necessidade de tornar as informações referentes ao Mosaico Carioca acessíveis, a possibilidade do Mosaico ser um apoiador no reconhecimento de comunidades tradicionais inseridas no seu território e a necessidade de tornar a Trilha Transcarioca um projeto mais inclusivo e próximo à realidade social que está inserido.

A comissão organizadora do evento, composta a princípio por quatro conselheiros do Mosaico Carioca (sendo um deles autora da presente pesquisa), contando com o apoio de diversos atores interessados no objetivo principal – o diálogo -, tornaram possível a realização do evento intitulado “1º Encontro para o Diálogo entre Comunidades agrícolas e

tradicionais e Parques do Mosaico Carioca, Experiências: Parque Estadual da Pedra Branca e Parque Estadual do Mendanha”, no dia 08 de dezembro de 2014, no auditório do INEA.

A estruturação do evento contou com uma mesa de abertura, uma apresentação sobre o Mosaico Carioca, e 3 mesas redondas: 1) Conflitos; 2) Resistências; e 3) Convergências (finalização e encaminhamentos).

De modo geral, o evento consistiu na exposição de questões que perpassam os conflitos territoriais, em especial os fundiários e os ligados à atividade agrícola, a partir da perspectiva de moradores, quilombolas, produtores e produtoras agrícolas que vivem dentro e no entorno dos dois parques estaduais do Mosaico Carioca. Como resultado, alguns encaminhamentos<sup>30</sup> foram elaborados ao final do evento, que tornou evidente a necessidade de garantir que o Mosaico Carioca se fortaleça como um espaço de diálogo entre o poder público e as comunidades presentes dentro e no entorno das UC.

Evidenciado os projetos e outros elementos que caracterizam o Mosaico Carioca, o item seguinte tem como finalidade apresentar e problematizar alguns aspectos relacionados à temática ambiental urbana, tendo como ênfase a cidade do Rio de Janeiro, a partir de uma breve revisão teórica.

### **3.2 Aspectos da qualidade ambiental associados à cidade do Rio de Janeiro e a reprodução do espaço urbano**

A constituição brasileira atribui aos municípios a responsabilidade de ordenar o uso do solo urbano, infraestrutura urbana, aprovar loteamentos e criar parques e outros espaços públicos. Entretanto, estes processos ocorrem com a interposição de diversos interesses que vão além do poder público.

Apesar de ser crescente o fomento de intervenções que integrem espaços naturais às cidades, no século XIX e começo do século XX, essa iniciativa era praticamente ignorada. Somente na década de 1960, com o surgimento e fortalecimento de questões ligadas ao meio ambiente, que ativistas e formuladores de políticas públicas começaram a pensar mais sistematicamente sobre a integração do desenvolvimento urbano e natural (LAURIE, 1986).

A questão das áreas naturais no contexto das cidades requer uma abordagem conceitual sobre a integração dos temas ‘cidade’ e ‘natureza’ na contemporaneidade. Neste sentido,

---

<sup>30</sup> Os encaminhamentos foram: 1) Intercâmbio e troca de experiências com agricultores e Gestores de outros Mosaicos; 2) Fomento para transição agroecológica e práticas sustentáveis no entorno das UC do Mosaico Carioca; 3) Articulação para viabilizar projetos junto a Câmara de Compensação Ambiental para levantamentos socioeconômicos do Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB) e Parque Estadual do Mendanha; 4) Calendário anual para discussão; 5) Criar um de fórum permanente de discussão trimestral, fazendo revezamento entre os locais; e 6) Montar projeto piloto no PEPB para construção de termos de compromisso entre INEA e agricultores.

Cidade (1995) destaca as perspectivas integradas que têm raízes na economia política, na geografia crítica e na cultura humanista que propõem a análise do ambiente a partir de uma concepção histórica e filosófica, e buscam modos de vida que respeitem e valorizem os elementos sociais e naturais. A autora analisa brevemente as ideias dos principais autores da ecologia urbana, do gerenciamento do ambiente urbano e da crítica socioambiental urbana concluindo que a diversidade de posições em relação a questões que perpassam o tema cidade e natureza sugere que faltam ainda estudos que apontem para um referencial à altura da complexidade do problema.

Acsegrad (2009 *apud* MARTINS & CÂNDIDO, 2013) investigando os discursos sobre sustentabilidade urbana, identificou três representações das cidades ou matrizes discursivas, onde uma cidade sustentável seria aquela que:

Minimiza o consumo dos recursos materiais, explora ao máximo os fluxos locais e reduz o volume de rejeitos; promove a qualidade de vida através do direito ao acesso as condições saudáveis de existência, da cidadania e da identidade do espaço local; e garante a legitimação das políticas urbanas no tempo, para promover a capacidade política e institucional de intervenção local (p. 2).

Steinberger (2001), num trabalho semelhante, aponta três elementos-chaves para se pensar sobre a sustentabilidade do (no) espaço urbano:

Desenvolvimento como objetivo macro, finalístico permanente; sustentável como objetivo meio, adjetivo de um estado temporário, e espaço urbano (conteúdo e continente do meio ambiente) como objeto de gestão (p. 10).

No mesmo trabalho, a autora indica as tipologias de estudo sobre meio ambiente urbano sugeridas por Metzger (1994), criadas considerando a amplitude das questões que perpassam o tema:

- A natureza dentro da cidade (natureza biológica; pedaços de natureza – áreas verdes; e elementos físicos naturais – hidrologia, pedologia e climatologia urbana);
- Os riscos de morar na cidade (biológicos – proliferação de bactérias, físico-químicos – poluição do ar e da água; tecnológicos – poluição industrial; morfo-climáticos e naturais; de saúde; e de violência e segurança); e
- A gestão da cidade (políticas de abastecimento de água, de drenagem e de dejetos urbanos, o planejamento do uso do solo, os transportes e o crescimento urbano; e os aspectos políticos, econômicos, sociais e físicos da formulação de políticas públicas de gestão da cidade, incluindo os atores e a democratização da gestão) (METZGER, 1994 *apud* STEINBERGER, 2001, p. 22).

Com base na categorização apresentada acima, o presente capítulo levanta questões tanto sobre a natureza dentro da cidade, para tratar dos impactos e benefícios das áreas verdes no município Rio de Janeiro, quanto da gestão da cidade, para a análise do contexto socioespacial do Mosaico Carioca, uma metrópole que cresce sob vetores econômicos que impulsionam alterações espaciais que nem sempre contemplam a conservação.

A compreensão adotada de áreas verdes, enquanto elementos associados ao modo de vida urbano está relacionada à realidade socioeconômica-espacial das condições de vida e civilidade da cidade do Rio de Janeiro. Considera-se que o surgimento das cidades e a constituição do espaço urbano representam um significativo aumento nos impactos das ações antrópicas sobre os recursos naturais, já que as estruturas urbanas absorvem as novas demandas da população que cresce, e tem sua paisagem adaptada às transformações da sociedade em suas atividades de produção e consumo, modos de vida, relações e manifestações culturais, etc (MARTINS & CÂNDIDO, 2013) de diferentes agentes e dos interesses específicos de cada um deles.

Cada vez mais, os núcleos urbanos atraem um maior número de pessoas, estando esta concentração relacionada a um crescimento desordenado e acelerado, causando uma série de mudanças no ambiente. Para Brandão (2000) o processo histórico de ocupação do espaço urbano metropolitano carioca gerou sérios problemas espaciais que envolvem situações de favelização, alta densidade demográfica, saneamento básico, circulação de veículos, enchentes, inundações, poluição atmosférica, etc. Cabe esclarecer que o quadro ambiental crítico da cidade decorre tanto de transformações antrópicas quanto naturais.

No estágio de avanço da ocupação do mundo, torna-se cada vez mais difícil separar impacto biofísico de impacto social. Na produção dos impactos ambientais, as condições ecológicas alteram as condições culturais, sociais e históricas e são por elas transformadas. Como um processo em movimento permanente, o impacto ambiental é, ao mesmo tempo, produto e produtor de novos impactos (COELHO, 2000, p. 25).

Portanto, definindo e situando as questões levantadas nesta parte da pesquisa, “impacto ambiental é o processo de mudanças sociais e ecológicas causado por perturbações no ambiente” (COELHO, 2000, p. 24). Assim, implica a compreensão da evolução conjunta de condições sociais e ecológicas promovidas por impulsos externos e internos à unidade espacial. No âmbito da cidade do Rio, os problemas ambientais críticos tem relação direta com o processo de segregação socioespacial da cidade, isto é, nas áreas marginais, de alto risco ambiental, estão as classes com rendas mais baixas, que sofrem também com precárias condições de infraestrutura básica.

Serão apresentados alguns dos principais impactos ambientais na cidade do Rio de Janeiro, entretanto, é importante considerar, como já foi colocado, que os problemas ambientais não atingem igualmente todo o espaço urbano, mas atingem principalmente os espaços físicos de ocupação das classes sociais menos favorecidas. Além disso, cabe salientar que os impactos não devem ser tratados de forma isolada ou compartimentada, mas devem ser entendidos e tratados de modo interdisciplinar (COELHO, 2000).

Em relação aos fatores que orientam as características climáticas da cidade, segundo Brandão (2000), o sítio que se assenta a cidade do Rio de Janeiro constitui um fator importante na determinação do seu quadro climático local. A cidade se expandiu pela vasta planície que recebe denominações locais de Baixada Fluminense, Baixada de Santa Cruz e Baixada de Jacarépaguá. No seu processo de crescimento envolveu completamente os maciços litorâneos. Assim, o relevo montanhoso e as baixadas compõem os principais domínios fisiográficos da cidade. Combinados com o mar, a floresta urbana e um complicado quadro litorâneo (ilhas, baías, praias, lagoas, restinga, etc.), o resultado é uma cidade com singulares características climáticas.

A mesma autora aponta que os maciços da Pedra Branca, da Tijuca, e do Gericinó Mendanha (todos inseridos em UC do Mosaico Carioca),

Orientaram o crescimento urbano, impondo uma forma caracteristicamente divergente-linear à expansão urbana, gerando obstáculos à circulação. Eles constituem importantes centros dispersores de água pluviais que convergem para o fundo de vales e zonas de baixadas circundantes onde se situam bairros de mais densidade demográfica (BRANDÃO, 2000, p. 62).

A questão dos eventos pluviais concentrados (entre dezembro e março) e seus impactos é, desde a década de 1960, um dos maiores problemas em pauta na cidade (ibid.), sendo uma das suas principais características climatológicas. Tem relação com o desenvolvimento de drenagem urbana imprópria, além da também inapropriada disposição de material sólido (TUCCI, 2000, p. 17). Brandão (2000) aponta relação também com crescimento horizontal e vertical sem normas rígidas de regulamentação, e o crescimento de indústrias (principalmente na década de 1940) com a consequente degradação de encostas e dos maciços que envolvem a cidade.

O processo de urbanização, devido à construção de áreas impermeabilizadas, afeta o funcionamento do ciclo hidrológico, pois interfere na dinâmica de armazenamento e na trajetória das águas. A cobertura vegetal, além de oferecer segurança em relação aos movimentos de massa nas encostas, repercute na capacidade de infiltração das águas no solo, favorecendo o escoamento superficial e concentração de enxurradas (GONÇALVES & GUERRA, 2000). A redução das áreas verdes tem ligação também com as pressões de expansão das favelas.

A redução de cerca de 4m/dia de área verde contribui para o aumento dos processos erosivos (4 milhões de toneladas de material depositado na calha dos rios), provocando assoreamento e contribuindo para intensificar as periódicas inundações, sobretudo na Baixada (GUERRA, 2000, p. 94).

Em relação à poluição atmosférica, as áreas urbanas, em escala local, exercem papel importante tanto na geração de grandes volumes de resíduos tóxicos, como no impedimento de sua dispersão. A variável que determina a dispersão ou seu impedimento são as condições meteorológicas locais. A cidade do Rio possui alto potencial de poluição do ar devido, principalmente, às cerca de seis mil indústrias (a maioria situada em lugares inadequados) e um grande número de veículos em circulação, que constituem as maiores fontes de poluição atmosférica da cidade (GUERRA, 2000, p. 74).

Como já foi exposto, o MC tem a peculiaridade de estar inserido quase na sua totalidade na malha urbana, estando suas áreas protegidas vulneráveis a impactos ambientais relacionados com o processo de urbanização. A exclusão social e a pressão de uso do solo, aliada à falta de envolvimento da comunidade do entorno na gestão das UC, potencializam os impactos negativos observados (Ibase, 2013).

De acordo com texto elaborado pelo Ibase, os principais vetores de pressão urbana associados ao Mosaico Carioca são:

Especulação imobiliária e favelização no entorno das unidades de conservação, causando desmatamento e lançamento de efluentes nos corpos hídricos; Introdução de animais domésticos e espécies exóticas tanto pelas atividades e hábitos da zona urbana quanto da zona rural; Visitações intensas causando compactação e erosão do solo; Práticas religiosas que degradam o ambiente e potencializam a ocorrência de incêndios; Pesca e violência urbana (Ibase, 2013, p.7).

Assim, a partir dos vetores apresentados, percebe-se que os impactos sofridos pelas UC têm forte relação com a falta de comunicação e envolvimento entre as comunidades no entorno e a gestão das UC, como colocado acima. Este fato corrobora a ideia de que os processos ambientais devem estar integrados às dimensões físicas, político-sociais, socioculturais, e espaciais. Sendo a urbanização uma transformação da sociedade, os impactos ambientais promovidos pelas aglomerações urbanas são, ao mesmo tempo, produto e processo de transformações dinâmicas e recíprocas da natureza (COELHO, 2000).

Os crescentes níveis de degradação das áreas naturais sofridos na cidade do Rio de Janeiro, tem como resultado atual a taxa de 80% de área antropizada (IPP, 2011 *apud* LIGNANI *et al*, 2011). Como colocado anteriormente, embora as áreas protegidas e os seus

benefícios pareçam ser um assunto de áreas remotas e/ou rurais, seu valor no contexto urbano é de extrema relevância. Segundo Mota,

A valoração dos recursos naturais resume-se em um conjunto de métodos úteis para mensurar os benefícios proporcionados pelos ativos naturais e ambientais, os quais se referem aos fluxos de bens e serviços oferecidos pela natureza às atividades econômicas e humanas (MOTA, 2006, p. 9).

Estes métodos aos quais o autor se refere não serão neste trabalho apresentados e aplicados, mas é importante destacar que o papel do valor econômico associado à utilização dos bens naturais tem merecido considerável atenção dos estudiosos da temática ambiental, com rebatimento em indicadores econômicos e especulação financeira. Associado à valoração do meio ambiente, está o conceito de 'serviços ambientais' (ou serviços ecossistêmicos), que consistem nas funções ecológicas que geram impacto direto na qualidade de vida de populações humanas e também na integridade da biodiversidade (GUERRA *et al*, 2009 *apud* LIGNANI *et al*, 2011).

Estes serviços relacionam-se, primeiramente, às funções ecossistêmicas que, de alguma forma, são passíveis de mensuração e/ou valoração, como por exemplo, (1) a proteção de recursos hídricos e pesqueiros, (2) o armazenamento e a regulação do fluxo e da qualidade da água, (3) redução do risco de deslizamentos de encostas e assoreamento de rios e lagoas, (4) a preservação e redução da perda da diversidade biológica e valores a ela associados, (5) redução dos níveis de poluição atmosférica, (6) equilíbrio do microclima local, (6) redução das emissões de gases do efeito estufa pela conservação de áreas florestadas (MELO e MOTTA, 2006; MMA, ICMBio/MTur, 2011 *apud* LIGNANI *et al* 2011).

As áreas protegidas da cidade já prestam serviços para o bem-estar humano mesmo antes de o termo ser criado. Segundo Drummond (1997 *apud* LIGNANI *et al*, 2011), nas décadas de 1820 e 1830 a cidade do Rio de Janeiro foi afetada por sérias crises de abastecimento de água, ocasionadas, principalmente, pelo desmatamento das Serras da Carioca e da Tijuca. Diante da situação, foi iniciado o reflorestamento da região na qual hoje está localizado hoje o Parque Nacional da Tijuca. No âmbito climático, os três maciços da cidade, situados no Parque Nacional da Tijuca, Parque Estadual da Pedra Branca e Parque Estadual do Mendanha, contribuem para a manutenção de micro-climas locais, através do controle de temperatura, umidade e regulação do regime de chuvas; captação, armazenamento e qualidade da água e drenagem do solo; redução de processos de erosão e deslizamento de encostas (*ibid.*).

No que diz respeito diretamente à proteção da biodiversidade, cabe destacar que o bioma Mata Atlântica é um dos cinco maiores *hotspots* de biodiversidade do mundo. A Reserva de Guaratiba, por exemplo, criada na década de 1970, além de prevenir

inundações, protege importante remanescente de manguezal na Região Metropolitana do Rio associada à Baía de Sepetiba. Esse ecossistema promove a manutenção da diversidade biológica; oferece pontos de repouso e alimentação para diversas espécies de aves migratórias; e serve como fonte de matéria orgânica para águas adjacentes, constituindo a base da cadeia trófica de espécies de importância econômica e ecológica.

Em relação à promoção de desenvolvimento socioeconômico local, as áreas naturais – em especial as UC – podem, enquanto atrativos turísticos, promover geração de renda para a comunidade no entorno. Entretanto, é quase incipiente a apropriação e compreensão das comunidades envolvidas sobre os benefícios diretos que as UC podem trazer.

Apesar de serem indubitavelmente necessários os benefícios que as áreas verdes trazem para a cidade em que elas estão inseridas, considera-se importante trazer para o debate uma abordagem mais crítica sobre reprodução social do espaço urbano. Para isso, foram utilizados como principais referências Serpa (2007) e Gomes (2013). Enquanto o primeiro autor busca discutir o papel do espaço público nas cidades contemporâneas, adentrado a discussão dos parques públicos, manifestações populares e espetacularização do turismo para tratar de acessibilidade, planejamento e gestão destes espaços, o segundo utiliza uma perspectiva de análise teórica marxista do Estado para defender que a implantação de equipamentos públicos, como praças e parques, contribui para a valorização e apropriação desigual do espaço, ampliando as desigualdades sociais.

É oportuno esclarecer que nenhum dos dois autores refere-se necessariamente aos parques enquanto UC<sup>31</sup>, mas a análise feita a partir destes espaços públicos possibilita uma compreensão do significado dos parques e de qualquer outro tipo de área verde no processo de produção do espaço urbano e também no processo de reprodução do capital.

Serpa (2007) concebe espaço público como o espaço destinado para a ação política na contemporaneidade. Para ele, ainda que seja público – um espaço de socialização -, não é apropriado por todos, e na verdade somente uma minoria se beneficia desse espaço na prática, o que corrobora com a lógica do sistema capitalista. A partir dessa constatação, o autor questiona:

Afinal, que qualidades norteiam a apropriação social do espaço público na cidade contemporânea? Como explicar a apropriação seletiva e diferenciada de espaços, que, em tese, seriam – ou deveriam ser – acessíveis a todos? (SERPA, 2007, p.16)

Se o adjetivo 'público' faz referência à uma acessibilidade generalizada e irrestrita, um espaço acessível a todos deve significar algo mais que simples acesso físico e espaços

---

<sup>31</sup> Em nenhuma das duas obras é mencionado se os parques citados são unidades de conservação ou simplesmente parques naturais urbanos destinados para atividades de lazer.

“abertos” de uso coletivo. Isto porque a acessibilidade não é somente física, mas também simbólica, e a apropriação social dos espaços públicos urbanos envolve a construção de identidades coletivas com aquele determinado lugar. Assim, para ser acessível deve haver um encadeamento entre a dimensão simbólica e a concretude física dos espaços públicos urbanos.

Para Lefebvre (1991 *apud* SERPA, 2007) se o espaço público é social, ele contém as representações das relações de produção, que, por sua vez, se ajustam às relações de poder nos espaços públicos, e também em outros equipamentos públicos, como edifícios e monumentos. Assim, a dimensão simbólica na apropriação dos espaços públicos não é arbitrária, mas associa-se aos interesses e relações de poder incorporados à cidade em questão.

Gomes (2013) afirma que os parques fazem parte do imaginário social como um espaço destinado ao lazer, à conservação ambiental, e como promotores da qualidade de vida dos cidadãos. Este imaginário é alimentado pelo discurso político que precede a implantação destes equipamentos públicos. Serpa compartilha da mesma opinião:

Os discursos oficiais colocam sempre em primeiro plano as virtudes encarnadas por esse tipo de equipamento sem, no entanto, excluir seu valor econômico, menos sedutor do ponto de vista ideológico, mas determinante para a realização desse tipo de operação urbana (2007, p. 27).

Utilizando como estudo de caso a cidade de Ribeirão Preto (SP), Gomes mostra que os parques na verdade não são espaços neutros, mas inserem-se no conjunto socioespacial urbano com intenções e significados em cada parcela da cidade. Deste modo, o autor corrobora com a posição de Lefebvre, de que a apropriação dos espaços públicos – mais especificamente, dos parques -, acontece de acordo com os interesses e relações de poder envolvidos desde a sua concepção. Estes espaços públicos afetam o preço da terra e induzem a expulsão – discreta, de certa forma - dos que não podem pagar para morar ou continuar morando nas suas imediações.

Dependendo de sua localização, mantêm e aceleram a segregação socioespacial. Não estão acessíveis à medida que, em muitos deles, o acesso está diretamente relacionado com os transportes individuais (p. 11).

Com resultado semelhante, as pesquisas de Serpa, realizadas em Paris e Salvador a partir da década de 1990, mostram que a concepção e implantação de novos parques públicos estão sempre subordinadas a diretrizes políticas e ideológicas. Para ele, na cidade contemporânea, o parque público é um meio de controle social, sobretudo das novas

classes médias<sup>32</sup>, principal destinatário das políticas públicas urbanas. Assim, atendem aos interesses de camadas da sociedade com maior influência em relação às ações políticas.

Para Serpa (2007), no Brasil e em outros países do ocidente, o lazer e o consumo são os “motores” de complexas transformações urbanas. Nas grandes cidades é importante, portanto, investir em espaços públicos “visíveis”, sobretudo em espaços centrais e turísticos. Maior o nível de atratividade, maior será também a valorização e a procura para o consumo. É por isso interessante que o poder público – muitas vezes em parceria com a iniciativa privada – invista em espaços visíveis, para a valorização da cidade.

O debate em nível global, e também local sobre desenvolvimento sustentável, aumenta a difusão de um ideário de “proteção da natureza”. Nas cidades, é utilizado um apelo ambiental, uma valorização do “verde”, que se tornou um *slogan* de um modelo de desenvolvimento que se mostra preocupado com a qualidade de vida do planeta. Acontece então, uma apropriação deste modelo de vida almejado, que cultua o “verde” pelos diversos agentes, incluindo os principais responsáveis pela (re) produção do capital nas cidades.

O discurso da natureza no urbano aparece relacionado a trechos de vegetação nativa e também à vegetação exótica, artificial. Destaca-se sua importância para a conservação e educação ambiental, e para a qualidade de vida, sem atentar para as desigualdades sociais (GOMES, 2013, p. 17).

O ideário do verde como qualidade de vida atende apenas a uma minoria, apesar de aparecerem no discurso com maneira de corrigir problemas ambientais. Mas, pelo contrário, acabam por aumentar as desigualdades socioespaciais.

Considera-se que as reflexões suscitadas nesta parte do trabalho são pertinentes a análise da cidade do Rio de Janeiro na década de 2010, alvo atualmente de grandes investimentos e intervenções socioespaciais que consolidam a segregação na cidade, dirigindo-se frequentemente às populações de rendas maiores e aos turistas. Esta análise é importante para compreender as disputas e conflitos inerentes ao Mosaico Carioca.

Não obstante, é oportuno clarificar que as análises de Serpa (2007) e Gomes (2013) não constituem um recorte teórico-metodológico, mas servem de subsídios para problematizar a questão ambiental na produção do espaço urbano.

---

<sup>32</sup> Para Serpa (2007), “as novas classes médias são representadas, nas cidades contemporâneas, pelos novos grupos de trabalhadores qualificados, engenheiros e técnicos, que surgem em função da evolução das condições de produção, pelas classes médias assalariadas com nível elevado de estudos, pelas novas (ou renovadas) categorias profissionais, ou, simplesmente pelo setor terciário inteiro, salvo evidentemente o “novo proletariado” terciário, constituído de categorias de trabalhadores pouco qualificados, mal remunerados e/ou com empregos precários. Trata-se de posições socioeconômicas equivalentes, onde as relações e representações estão “socialmente referenciadas”(p. 21).

### 3.3 A cidade do Rio de Janeiro na década de 2010

No Brasil, a questão urbana, mais especificamente a agenda da reforma urbana, foi pauta importante das lutas sociais no âmbito das esferas municipais nos anos 1980 e início dos anos 1990. Contudo, esta agenda foi abandonada pelo poder público dominante (ROLNICK, 2013), e um novo ideário de cidade, que facilita a ação do mercado e abre frentes de expansão do capital financeirizado, foi adotada por formuladores de políticas urbanas, sendo a cidade do Rio de Janeiro um dos principais modelos no país.

A principal característica desta nova concepção de cidade e de governo urbano é a inspiração neoliberal, em que as cidades passam a ser entendidas como empresas, tendo o seu planejamento privatizado, a execução de obras e a transferência de bairros inteiros para o controle privado, a terra urbana como refém dos interesses do capital imobiliário (mesmo que para isso leis tenham que ser flexibilizadas ou modificadas), e a concorrência entre as cidades pela atração de capitais e eventos (SANCHÉZ, 2012; VAINER, 2013). Neste contexto,

(...) o êxito do governo brasileiro, em especial, do Executivo municipal da cidade do Rio de Janeiro em conquistar a condição de país-sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos Rio-2016 pode ser tomado como exemplo da produção dessa política-espetáculo (SANCHÉZ, 2012, p.?).

Ferreira (2013) considera que estamos passando por um processo de banalização do espaço urbano, *materializada em uma urbanização banalizada* (p. 29), centrada em modelos de sucesso internacional que abrangem propostas de revitalização<sup>33</sup> de áreas centrais e portuárias, e a partir disto, investimentos em infraestrutura voltada para a atividade turística e para espaços residenciais e de negócios para as classes alta e média. Para o autor, este formato se repete em várias cidades, inclusive no Rio de Janeiro, e neste contexto indica ainda que as atuais decisões e investimentos governamentais, que geram grandes transformações socioespaciais, consolidam a segregação na cidade, pois são em sua maioria direcionadas ao favorecimento das classes mais abastadas e aos turistas.

Vainer (2013) defende que este modelo de cidade

(...) aprofundou e agudizou os conhecidos problemas que nossas cidades herdaram de quarenta anos de desenvolvimentismo excludente: favelização, informalidade, serviços precários ou inexistentes, desigualdades profundas, degradação ambiental, violência urbana, congestionamento e custos

---

<sup>33</sup> Para o autor, “Revitalização e renovação são palavras – e políticas - que produzem às vezes inquietações, já que significam, frequentemente, destruir e reconstruir” (2013, p. 24).

crescentes de um transporte público precário e espaços urbanos segregados (p. 39).

No âmbito do município do Rio, tendo em vista a sua visibilidade turística nesta década de megaeventos esportivos, alguns dos problemas citados pelo autor foram mais acentuados e evidenciados, tendo como destaque as remoções forçadas, que consistem basicamente no envio de famílias pobres que vivem em áreas centrais para a periferia, com oferta precária de serviços básicos, como transporte, baixo valor de indenizações e forte pressão da especulação imobiliária, numa tentativa de “maquiar” a cidade, invisibilizando a pobreza e a criminalidade (VAINER, 2013; COSENTINO, 2013). Além desta questão, Vainer (2013) indica também como problema latente os monopólios para a concessão de prestação de serviços que ferem os direitos do consumidor.

Neste cenário de *megaeventos* e *meganegócios*, em 2013 sucederam-se também os *megaprotestos* (VAINER, 2013), não só no Rio de Janeiro, mas também em outras cidades cujas populações arcam com os custos da adoção do modelo de cidade neoliberal. Para Rolnick (2013), as grandes manifestações que despontaram foram resultado de uma nova geração de movimentos urbanos descontentes com a mercantilização das cidades.

Segundo Ferreira (2013) alguns qualificaram as manifestações como uma festa, desprendida de consciência política, enquanto outros chegaram a imaginar uma grande revolução. Entretanto, o autor aponta como indubitável a conexão das manifestações com a questão das relações de poder presentes nas cidades, isto é, o autoritarismo, a prepotência dos governantes e o desrespeito à dignidade da população no que se refere a prestação de serviços (p.13). Vainer (2013) também associa os protestos ao contexto propiciado pelos maciços investimentos urbanos em obras relacionadas à Copa do Mundo (2014), e no caso do Rio de Janeiro, também aos jogos olímpicos (p. 37).

No que tange à temática ambiental, segundo o dossiê elaborado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2013), os principais casos de degradação ambiental são a implantação dos corredores viários Transcarioca, Transolímpica e Transoeste, os processos de remoção de comunidades sob a justificativa ambiental e a construção de um Campo de Golfe em uma área protegida. Esta pesquisa se limitará na explanação sobre o caso da construção do Campo de Golfe Olímpico, pois envolve a flexibilização de leis que deveriam contribuir para a proteção de áreas protegidas e ilustra o posicionamento dos governantes em relação às questões referentes à conservação da biodiversidade na cidade do Rio.

### 3.3.1 A construção do Campo de Golfe Olímpico

Pacote Olímpico é o nome dado ao conjunto de leis que mudaram expressivamente as normas urbanísticas da cidade em 2010 e 2012, em especial para hotéis e para a Zona Portuária. Dentre as transformações socioespaciais decorrentes da alteração de leis anunciada no âmbito do Pacote Olímpico, tidas como necessárias pelo poder público, está a construção de um Campo de Golfe Olímpico no bairro Barra da Tijuca, que acolherá esta atividade esportiva recém-incluída nos Jogos Olímpicos, e deverá ser operado por meio de parceria público privada.

O grande problema desta construção é que maior parte do campo de golfe se encontra na Área de Proteção Ambiental (APA)<sup>34</sup> Marapendi, que abarca o Parque Natural Municipal de Marapendi, e é dividida pelo zoneamento ambiental, com locais de grande restrição para ocupação mais próximos à Lagoa de Marapendi, que serve de abrigo para diversas espécies nativas, e de restrição menor, gradativamente diminuídos até à Avenida das Américas, onde está sendo construído o campo. Como parte do Pacote Olímpico, recentemente divulgado, o Projeto de Lei Complementar 113/2012 permitiu o aumento da área destinada ao campo, alterando o zoneamento ambiental para zona com menor restrição de uso (FILIPO, 2014). A Figura 8 mostra construção do campo de golfe.



**Figura 8: Campo de Golfe Olímpico em no final de 2014.**

Fonte: COIMBRA, Custódio. Prefeitura prepara modelo de concessão do campo de golfe, na Barra, para depois da Olimpíada. O Globo *on line*. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-prepara-modelo-de-concessao-do-campo-de-golfe-na-barra-para-depois-da-olimpiada-14700383#ixzz3P8VVF7Lo>> Acesso em 11 jan. 2015.

<sup>34</sup> Unidade de conservação de uso sustentável: Áreas em geral extensas, com certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, tendo como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. São constituídas por terras públicas e/ou privadas (VALLEJO, 2009, p. 168).

Nestas circunstâncias, um grupo organizado da sociedade civil, denominado “Golfe para Quem?” tem promovido o debate acerca da situação e denunciado as irregularidades, através de redes sociais. O caso também envolve protestos e ocupações de ativistas que exigem o embargo das obras, respaldados pelo Ministério Público.

Além das alterações às leis de proteção ambiental, a implementação do campo de golfe envolve outras questões polêmicas, como a destinação dos recursos financeiros municipais (R\$60 milhões, investido pelo parceiro privado – Fiori Empreendimentos -, sendo que o custo médio de um campo de golfe com 18 buracos é menos que R\$10 milhões) e o fato de já haver um campo de golfe a apenas 20 minutos de carro da Vila Olímpica<sup>35</sup>, o Itanhangá Golf Club. Entretanto, não foi considerada na possibilidade deste ser o campo de golfe dos jogos olímpicos, apesar de ser um dos dois campos de golfe com 18 buracos existentes no Rio, entre os 100 melhores campos de golfe fora dos Estados Unidos, segundo a lista do *Golf Digest* (HODGES, 2014).

Os debates suscitados a respeito deste empreendimento também recaem sobre o fato de que o mesmo grupo - Prefeito do Rio, o Secretário Municipal de Meio Ambiente e a bancada de vereadores – que apoiou a criação do campo, aprovou o Plano Diretor da Cidade em 2011, que condena quaisquer alterações de parâmetros urbanísticos nas UC da cidade. Assim, o Pacote Olímpico e o Plano da Cidade são incompatíveis (REDONDO, 2014).

Esta situação exemplifica a fragilidade da legislação urbana-ambiental. Nos últimos anos, a Barra da Tijuca tem experimentado um intenso crescimento populacional proporcionado por investimentos para grandes empreendimentos imobiliários residenciais e comerciais, que não representam, em nada, o interesse coletivo. Recentemente, alguns destes empreendimentos, em construção, têm como pano de fundo de *marketing*, o campo de golfe. Um exemplo está ilustrado na propagando abaixo:

---

<sup>35</sup>Complexo de prédios construídos geralmente num Parque Olímpico e que abriga as delegações dos Comitês Olímpicos Nacionais participantes de uma edição de Jogos Olímpicos. (WIKIPEDIA, Vila Olímpica. Disponível em < [http://pt.wikipedia.org/wiki/Vila\\_Ol%C3%ADmpica](http://pt.wikipedia.org/wiki/Vila_Ol%C3%ADmpica) > Acesso em 14 jan. 2015).



**Figura 9: Propaganda em um condomínio em construção próxima ao Campo de Golfe Olímpico**

Fonte: IMOVEISDELUXO. Riserva Golf. Disponível em <<http://www.imeveisdeluxo.com.br/riserva-golf-vista-mare-residenziale.asp>> Acesso em 15 jan. 2015.

Assim, em vias de se tornar realidade, estando 60% da construção concluída (HODGES, 2014), o projeto tem, convenientemente, superado todos os potenciais bloqueios, desde os regulamentos sobre o uso da terra até as leis de proteção ambiental. Ferreira (2013) relembra que as transformações socioespaciais imprimidas na cidade justificadas pelos megaeventos expressam e atualizam de forma intensa o ideário de cidade vigente.

Crê-se oportuno notar que este é apenas um dos casos dentre muitos que não contemplam a conservação das áreas naturais da cidade, promovem a segregação socioespacial, afetam a dinâmica territorial e transformam a paisagem da cidade em prol de interesses específicos do capital imobiliário.

Este capítulo teve como finalidade apresentar o contexto socioespacial da área que compreende o Mosaico Carioca, com destaque para a sua inserção na malha urbana. Na primeira parte foram expostos elementos que caracterizam este instrumento, bem como os processos e projetos inerentes ao seu desenvolvimento.

Para tratar de temáticas que permeiam a cidade e ambiente natural, foram apresentados os impactos ambientais críticos no âmbito da cidade do Rio, que possuem relação direta com o processo de ocupação desordenada e segregação socioespacial da cidade; os benefícios que podem ser proporcionados pelas áreas verdes no contexto urbano; e uma breve análise sobre a produção do espaço urbano, mostrando que não deve ser atribuída a necessidade de espaços verdes nas cidades como se a recorrência à natureza fosse resolver mazelas e segregação socioespacial desencadeadas pelo padrão de produção e de vida urbano.

No atual contexto da cidade de alta atratividade de investimentos, coube analisar sucintamente o caráter neoliberal de desenvolvimento presente nos projetos do Rio de

Janeiro, na esfera de uma economia simbólica que afirma visões padronizadas de uma cidade competitiva.

Compreendida a contextualização do objeto de estudo, o próximo capítulo consiste no estudo de caso da presente pesquisa, compondo-se numa investigação para identificar e compreender as relações presentes no território do Mosaico Carioca.

## **CAPÍTULO IV – MOSAICO CARIOCA ENQUANTO TERRITÓRIO DE DISPUTA – ENTENDIMENTOS E PERCEPÇÕES**

Com base nos pressupostos teóricos que fundamentam esta pesquisa, este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir entendimentos e percepções de atores que pertencem a instituições públicas e privadas, envolvidas direta e indiretamente na gestão do Mosaico, sobre as demandas e os interesses relacionados ao MC. Para tal, a primeira parte do capítulo consiste na exposição de contornos mais precisos da metodologia utilizada a fim de esclarecer o caminho percorrido durante o trabalho de campo.

A segunda seção é constituída da análise das informações obtidas nas entrevistas, organizadas em indexadores. A partir da fragmentação das falas, elaborou-se uma síntese dos principais elementos apresentados pelos interlocutores.

A terceira e última seção do capítulo aponta alguns aspectos pertinentes para se refletir sobre a questão “Mosaico Carioca: que território é esse?” a partir de uma síntese dos entendimentos e percepções evidenciados.

### **4.1 Contornos metodológicos**

Para a escolha dos procedimentos utilizados no levantamento e na análise de dados primários, como também nas entrevistas, foram considerados inicialmente os subsídios gerados na revisão teórica e o objetivo desta etapa da pesquisa, que consiste em levantar entendimentos e compreensões de um determinado universo social. Assim, analisando as possibilidades no âmbito de uma pesquisa qualitativa, optou-se pela realização de entrevistas, que segundo Duarte:

(...) permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados (2004, p.215).

Optou-se por roteiros de entrevistas semi-estruturadas, o que contribui para dar foco à entrevista sem, no entanto, impossibilitar manifestações que agreguem novas ideias ou aprofundamentos.

A introjeção dos objetivos da pesquisa e dos subsídios teóricos, e a compreensão do contexto de realização da investigação, com base em experiências profissionais, possibilitaram à pesquisadora coletar material empírico relevante para ser trabalhado como

fonte de investigação. Nesse sentido, cabe ressaltar que, simultaneamente ao desenvolvimento deste trabalho, como já mencionado, a autora se tornou conselheira do Mosaico Carioca, e também participou de três importantes eventos relacionados à sua gestão: o seminário “Avanços na gestão por Mosaicos: estratégia territorial de conservação” em agosto de 2014, na cidade do Rio de Janeiro; o III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, realizado em Belém (PA) (2014) e o 1º Encontro para o Diálogo entre comunidades agrícolas e tradicionais e Parques do Mosaico Carioca (participação também como organizadora), que aconteceu em dezembro de 2014, na cidade do Rio de Janeiro.

Contudo, cumpre salientar que a autora entende a importância do necessário distanciamento e da cautela nesta relação com o objeto de estudo, enquanto uma pesquisa de cunho acadêmico, mas que reconhece e assume a interferência de sua subjetividade como parte do processo de investigação, como Romanelli (1998) chama a atenção:

A subjetividade, elemento constitutivo da alteridade presente na relação entre sujeitos, não pode ser expulsa, nem evitada, mas deve ser admitida e explicitada e, assim, controlada pelos recursos teóricos e metodológicos do pesquisador, vale dizer, da experiência que ele, lentamente, vai adquirindo no trabalho de campo. (p.128 *apud* Duarte, 2004, p. 216 - 217).

Assim, entende-se que o reconhecimento da subjetividade permite compreender a dinâmica das relações que foram estabelecidas no interior do grupo social do qual a pesquisadora participou.

Para a seleção dos entrevistados e para a elaboração dos roteiros de entrevistas foi pensado em três principais eixos temáticos, com base na construção teórica e nas relações presentes no MC que se desejava investigar, sendo eles: 1) O processo de criação do Mosaico Carioca; 2) O processo de consolidação do Mosaico Carioca, e 3) Entendimentos e percepções sobre o instrumento Mosaico de Áreas Protegidas, com ênfase no Mosaico Carioca. Assim, todos os interlocutores selecionados em algum momento estiveram envolvidos nos processos de criação e/ou consolidação do Mosaico Carioca, ou possuem entendimentos e compreensões sobre o instrumento Mosaico de Áreas Protegidas, com alguma experiência direta ou indireta no Mosaico Carioca. Houve também preocupação em contemplar a representação de segmentos da sociedade civil e de funcionários que atuam nos órgãos públicos responsáveis pela gestão das áreas protegidas inseridas no Mosaico. A inserção profissional no universo investigado possibilitou a identificação de “informantes privilegiados” (DUARTE, 2004).

Para tratar da seleção de interlocutores para o primeiro eixo temático foi considerada

a interlocução com um dos principais responsáveis pela criação do Mosaico Carioca, o ex Secretário Executivo do Mosaico Carioca, Celso Junius Ferreira Santos, atualmente diretor de Áreas Verdes da COMLURB. Este, durante a entrevista, indicou outros três possíveis interlocutores, todos funcionários de órgãos governamentais (já que não houve envolvimento de segmentos da sociedade civil no processo de criação). Das indicações de Santos, somente dois responderam às solicitações de entrevistas (destes, um também contribui com as questões do eixo temático 2). Um dos interlocutores indicados parece não ter se interessado pela pesquisa, pois após 3 (três) contatos, não foi possível receber uma confirmação. Também houve tentativa para entrevistar o Deputado Carlos Minc, pois foi mencionado algumas vezes nas entrevistas como um grande incentivador do MC. Em função de dificuldades de articulação de agendas, num período de eleições, não foi possível entrevistá-lo.

Durante a elaboração da pesquisa, que ocorreu concomitantemente ao processo de constituição do conselho consultivo, foi eleito um colegiado coordenador composto por três integrantes do poder público (um de cada esfera governamental) e três da sociedade civil (sendo um deles representado pela a autora do presente trabalho). Entendendo que os integrantes do colegiado coordenador teriam interesse e disponibilidade em se envolver no processo de consolidação do mosaico, este grupo (dois representantes da sociedade civil e três do poder público) foi escolhido como interlocutor principal para o segundo eixo temático. Além destes, uma pessoa envolvida no processo de consolidação, integrante de uma ONG, também contribui com os entendimentos deste eixo, e, como supracitado, um dos interlocutores contribui com os eixos 1 e 2. Assim, foram sete os interlocutores para tratar de aspectos relativos à consolidação do Mosaico Carioca, sendo quatro do poder público e três de segmentos da sociedade civil. Também foi contatada a assessoria do Deputado Alessandro Molon, que foi o “padrinho” do MC no âmbito da obtenção de emendas parlamentares para os MAP (situação descrita no Capítulo 3). Contudo, pelos mesmos motivos que o Deputado Carlos Minc, este não pode compor o grupo de entrevistados.

Em princípio o terceiro eixo temático não estava previsto, mas o contato com alguns pesquisadores tornou notável que seus entendimentos gerariam reflexões interessantes para a análise do instrumento MAP. Para a composição desse eixo, foram entrevistados dois pesquisadores universitários e um oriundo de um instituto de pesquisa sem fins lucrativos. Os três interlocutores possuem um histórico de envolvimento em projetos e iniciativas relacionados ao Mosaico Carioca. Os três roteiros das entrevistas estão contidos no Apêndice E.

Dos quinze atores elencados, doze foram entrevistados, possibilitando contemplar uma parte relevante dos segmentos envolvidos nos processos de criação e gestão do MC. Como um dos interlocutores manifestou que não gostaria de seu nome divulgado, optou-se

por preservar a identidade de todos os interlocutores, representando-os apenas pelas categorias institucionais, sendo os G's representantes de órgãos governamentais, S's representantes da sociedade civil, e P's pesquisadores. No Apêndice F estão representadas as inserções institucionais dos informantes.

Embora não tenha sido solicitado aos interlocutores que representassem as instituições das quais fazem parte, considera-se que em alguma medida os depoimentos fornecidos refletem suas respectivas atuações e experiências profissionais, pois as compreensões e interesses desses atores são fruto do modo como cada “sujeito observa, vivencia e analisa seu tempo histórico, seu momento, seu meio social, etc (DUARTE, 2004, p. 219)”.

Os roteiros de entrevistas foram elaborados com base na categoria analítica da presente pesquisa, pensando em compreender os aspectos que descortinavam as relações de interesse, influências e os pontos de cooperação e conflito, presentes nas iniciativas relacionadas à gestão do MC. Para tal, algumas palavras-chaves e termos foram eleitos a partir de referências teórico/conceituais para a elaboração das perguntas, sendo eles: “contexto político”, “fatores determinantes”, “influências internas e externas ao MC”, “integração entre atores e instituições envolvidas”, “perspectivas de conflito e cooperação”, “desafios”; “expectativas”, “o papel do MC para a cidade do Rio de Janeiro” “desenvolvimento territorial”, “políticas públicas” e “papel da academia no debate”.

No início de cada entrevista foi solicitada aos interlocutores a leitura e a manifestação do aceite do “Termo de Concordância” sobre condições de realização de entrevista e utilização de material criado, reproduzido no Apêndice A. Os áudios das entrevistas foram digitalmente gravados. Durante a realização das entrevistas – muitas delas num contexto de certa informalidade - os roteiros serviram como um orientador para o levantamento de entendimentos e opiniões desejadas, mas não foram seguidos de forma minuciosa.

Após as entrevistas, o material empírico foi transcrito, interpretado e agrupado em seis indexadores, sendo alguns deles iguais aos termos e palavras escolhidos para as questões: 1) Gestão Pública; 2) Outras influências internas e externas ao MC; 3) Atores e instituições - perspectivas de conflito e cooperação; 4) Desenvolvimento territorial e políticas públicas; 5) Expectativas e tendências; 6) O papel da acadêmica no debate.

Posteriormente, foi realizado o cruzamento deste material com as referências teórico/conceituais que orientam os objetivos da pesquisa. Esse procedimento possibilitou compreender as origens e a lógica de relações estabelecidas no contexto do Mosaico Carioca, e o modo como os diferentes interlocutores entendem as questões provocadas nas entrevistas.

## 4.2 Entendimentos e percepções evidenciadas nas entrevistas

A noção de território elaborada na pesquisa indica que este é uma construção histórica de relações sociais conflituosas (que possuem uma hierarquia e são assimétricas), e, por isso, para que seja compreendido, devem estar claros os elementos que o constroem, dominam e influenciam (CASTRO, 2005; BRANDÃO, 2004, 2008; SOUZA, 2013). No caso dos MAP, cada um possui o seu próprio contexto socioespacial e político, e seus próprios conflitos, e, portanto, compreendê-los significa entender os fatores de influência, as disputas e também os possíveis pontos de cooperação.

Entendendo que os MAP são instrumentos de uma política pública (o SNUC), para a investigação das relações sociais e institucionais presentes no Mosaico Carioca, o primeiro indexador identificado foi da gestão pública. O caráter recente do instrumento indica que sua continuidade e incentivo estão associados ao contexto da gestão pública no qual está inserido. Além disso, a pesquisa foi realizada num período de eleições e, portanto, de alterações de cargos políticos. Neste cenário, a situação dos mosaicos, como a de outras políticas, na perspectiva dos atores envolvidos na gestão do MC, estava claramente associada aos interesses políticos. Assim, entende-se que o contexto atual da gestão pública é um dos principais fatores de que orienta os processos referentes ao MC.

Além desse, outros fatores que influenciam o MC interna e externamente são apresentados no segundo indexador, tendo sido mencionados elementos que afetam a sua gestão de forma direta e indireta. Considera-se que identificar e compreender esses fatores permite refletir sobre os diversos interesses que intervêm no território, além de compreender a sua abrangência escalar de influência.

Entendendo que o território é uma construção social que está diretamente vinculada a questões e conflitos de interesses emanados de distintas instituições e organizações, que surgem nas relações sociais em diferentes tempos históricos, foi identificado como o terceiro indexador “Atores e instituições - perspectivas de conflito e cooperação”, onde é realizada uma análise sobre as relações de disputa e de cooperação existentes e possíveis, suscitando o entendimento por atores e instituições atuantes na consolidação do MC.

O enfoque territorial tem fundamentado propostas de intervenção política em vários países da Europa e América Latina, e o território passa, assim, a ser entendido como “uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal” (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004, p. 2). No Brasil, a abordagem territorial foi utilizada inicialmente para a formulação de políticas públicas de âmbito rural, e, nos últimos anos, o termo “desenvolvimento territorial” tem sido incorporado em outras políticas de planejamento de Estado, bem como em diversas temáticas de estudos acadêmicos, e pela sociedade civil

organizada, quem muitas vezes re-significa o conceito através de suas próprias práticas (LIMA, 2013).

Verificou-se que grande parte das publicações e projetos institucionais sobre os MAP apresentam este instrumento como uma possibilidade de desenvolvimento territorial, como por exemplo, na publicação “MOSAICO DE ÁREAS PROTEGIDAS: Reflexões e propostas da Cooperação franco-brasileira” (2010), nos relatórios e publicações sobre o projeto de DTBC e no relatório oriundo do “Seminário Mosaicos de Áreas Protegidas” (2007):

Os Mosaicos trazem a ideia-guia para o desenvolvimento territorial, que consiste em uma proposta convincente e mobilizadora de como uma determinada estratégia de desenvolvimento pode trazer benefícios econômicos e sociais para um território. Com isso se consegue envolver pessoas, fortalecer a identidade e a participação dos atores, e se permite a mobilização de capital social local e de recursos externos, tendo a conservação da natureza como base deste desenvolvimento (...) (SEMINÁRIO MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS DO AMAZONAS, 2007, p.8)

Neste trabalho, argumenta-se que ainda é necessário debater sobre o uso da ideia de desenvolvimento territorial para fundamentar estratégias e políticas públicas de intervenção espacial, pois esta não é uma noção unânime, e por isso está vulnerável a diferentes apropriações. De toda forma, considerou-se pertinente perguntar aos pesquisadores como eles entendiam o instrumento MAP como um fomentador de desenvolvimento territorial, e sobre a possibilidade deste evoluir, configurando-se numa política pública de fato, o que lhe garantiria mais recursos e visibilidade.

A compreensão do território abrange ainda a complexidade de usos sociais, que dificilmente são congruentes, reproduzidos também nos sistemas de pensamento e nas expectativas de cada ator e instituição envolvidos. O processo de consolidação e institucionalização do MC é acompanhado, portanto, de diversas expectativas que traduzem também as tendências e propensões em relação aos caminhos e decisões que serão tomados. Assim, o penúltimo indexador aborda as expectativas e tendências verificadas na fala dos entrevistados.

Por fim, o último indexador reúne os entendimentos de entrevistados oriundos de universidades sobre o papel da academia no debate acerca dos temas que permeiam e influenciam a consolidação dos MAP. A opção por abordar esta questão está associada ao entendimento de que a universidade (em especial a pública) tem o compromisso de contribuir na construção, implementação e acompanhamento de políticas públicas que promovem o desenvolvimento social.

#### 4.2.1 O contexto da gestão pública

A primeira pergunta direcionada aos interlocutores no âmbito dos dois primeiros eixos temáticos foi sobre o contexto da gestão pública (em relação aos processos de criação e consolidação), e se este era favorável ou não a concretização dos processos referentes ao MC. Os entrevistados envolvidos no processo de criação consideraram que o contexto político era favorável, pois havia um alinhamento político nas três esferas de governo: no âmbito municipal, representado pelo prefeito Eduardo Paes (PMDB); no governo do estado do Rio de Janeiro, pelo Sérgio Cabral Filho (PMDB); e no âmbito federal pelo ex-presidente da República Luiz Ignácio Lula da Silva no começo do processo de criação, e Dilma Roussef no período do reconhecimento da portaria (ambos do PT).

G3 afirma que um alinhamento político que beneficia a área ambiental é uma conjuntura rara, e também entende este contexto como um dos fatores que possibilitou o Rio de Janeiro ser sede dos Jogos Olímpicos de 2016, entre outros “benefícios” para a cidade.

Alguns representantes do governam salientam que este alinhamento, iniciado em 2009, com a eleição de Eduardo Paes para o posto de Prefeito Municipal, foi determinante para a revitalização da gestão compartilhada do PNT, entendido por alguns entrevistados como um fator fundamental para a criação do MC. Um interlocutor corrobora com esta ideia lembrando que no período entre 2005 e 2009, quando o prefeito do Rio de Janeiro era César Maia (DEM), e que, portanto, não havia alinhamento político, os acordos de gestão compartilhada do PNT deixaram de ser realizados.

Apesar do alinhamento político, e do mencionado apoio do então Ministro do Meio Ambiente Carlos Minc no processo de criação do Mosaico Carioca, foi indicado como o principal desafio para a criação do MC o empecilho representado pela análise técnica da minuta de portaria no MMA, que não aderiu à proposta de inclusão de outras áreas protegidas que não eram UC. Como mencionado no Capítulo 3, o reconhecimento da portaria só foi efetivado após a exclusão de algumas áreas protegidas. Cabe notar que houve uma troca ministerial entre o período de envio da minuta de portaria e o seu reconhecimento<sup>36</sup>.

No que tange ao contexto político para a consolidação do MC, cabe lembrar que as entrevistas foram realizadas entre agosto e dezembro de 2014, e que em outubro de 2014 foram realizadas as eleições para os cargos do Poder executivo. Neste sentido, quando questionado se o contexto político era propício para a consolidação do MC, G4, que foi

---

<sup>36</sup> Em 2010, Izabella Teixeira assumiu o cargo de Ministra do Meio Ambiente.

entrevistado em setembro de 2014, destaca que o momento vivido é de transição, mas que o momento anterior era muito positivo, pois havia uma convergência de forças.

(...) como toda atividade pública e política nesse momento de transição política, a gente está vivendo um momento de expectativa para saber se aquelas pessoas que serão eleitas darão continuidade ao projeto que foi iniciado com a criação do Mosaico Carioca (G4).

Entretanto, G3, que foi entrevistado em dezembro de 2014, acredita que o alinhamento político não será afetado, pois apesar do PT ter lançado um próprio candidato a governo do estado (Lindberg Farias), que concorreu com o candidato do PMDB (Luiz Fernando Pezão), sendo este último o candidato eleito, ele entende que no âmbito federal ainda existe uma “simpatia” pelo estado do Rio de Janeiro, e que PT e PMDB ainda estão em coalizão, sugerindo que as três instâncias seguirão “trabalhando em sintonia”. Apesar disso, são mencionadas algumas alterações de cargos políticos iniciadas no período eleitoral, que impactaram o MC, como a substituição do Secretário de Meio Ambiente Carlos Minc (também deputado estadual pelo PT/RJ) por Indio da Costa (PSD)<sup>37</sup> no começo de 2014.

No âmbito da gestão pública municipal, G3 relata que, em 2014, em virtude da posição contrária à do Secretário do Meio Ambiente do município em relação à construção do Campo de Golfe (situação descrita no Capítulo 3) e à construção do Autódromo de Deodoro<sup>38</sup>, alguns funcionários em posição de gerência na SMAC foram exonerados de seus cargos e, como decorrência, houve alterações de chefias consideradas “cabeças” no âmbito dos departamentos de proteção ambiental. G3 assinala que “(...) quando as cabeças mudam, muda o Mosaico”. A maioria dos interlocutores oriundos da esfera pública acredita que as circunstâncias propícias para a consolidação do MC serão sempre politicamente frágeis, pois estão diretamente relacionadas ao alinhamento político das três esferas federativas.

S3, que foi entrevistada em outubro, considera que o contexto da gestão pública durante a realização do trabalho de campo, era um período de “rearranjos políticos”, e que por isso não era um momento oportuno para a consolidação de nenhuma política pública. Lembra ainda, que no começo dos preparativos para o período eleitoral “até o que estava

---

<sup>37</sup> Em janeiro de 2015, ao assumir o Governo do do estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão anunciou como novo Secretario de Meio Ambiente André Côrrea (Partido Social Democrático).

<sup>38</sup> A construção de um novo autódromo na cidade era parte da carta de compromisso com o Comitê Olímpico Internacional, em razão da demolição do Autódromo de Jacarepaguá para dar lugar ao Parque Olímpico do Rio 2016. Entretanto, as construções do autódromo estão acontecendo ao lado de uma área residencial que será, inevitavelmente, atingida pela poluição sonora e pelos transtornos em seu sistema viário, e, além disso, o terreno cedido para a construção faz parte de uma área verde do Exército, que acarretará impactos ambientais consideráveis à fauna e à flora locais (RABELLO, 2011).

consolidado foi desmantelado, e agora só se vai pensar alguma coisa a partir do resultado das eleições”. Em relação à relevância do Mosaico Carioca, o interlocutor considera que apesar deste instrumento não ser uma prioridade para os políticos e para as instituições governamentais, existe a possibilidade de que haja apoio para a sua consolidação porque atualmente não prejudica outros interesses considerados mais significativos. Nota que, ao mesmo tempo, politicamente o MC pode ser utilizado para proporcionar uma “boa imagem”.

Ilustrado pelo exemplo do Mosaico Carioca, é possível observar nos entendimentos expostos a relação entre a lógica territorial do poder político no controle socioespacial. Em democracias, as relações se operam a partir de uma temporalidade baseada nos ciclos eleitorais (CASTRO, 2005). As disputas pelo espaço, que revelam os interesses políticos, são também norteadas no Brasil pelas unidades da federação. Assim, um contexto de gestão pública propício para a consolidação do Mosaico Carioca (e de todos os MAP) depende de uma coalizão de forças e interesses entre os representantes políticos das esferas governamentais envolvidas.

Pensando na importância da temática ambiental no cenário global, isto é, tendo em vista a posição central do debate ambiental atualmente, um dos pesquisadores entrevistados considera que o contexto político para a consolidação do MC é favorável. Analisando a relação da temática com as grandes cidades, e as transformações em curso que as sociedades (em especial as urbanas) estão testemunhando (transformações climáticas, falta d’água, falta de energia, excesso de lixo, etc.), um dos interlocutores ressalta que:

(...) as pessoas estão sendo obrigadas a ter uma consciência de que os territórios, principalmente os territórios urbanos e metropolitanos vão precisar tomar certo cuidado e certa atenção para essa dimensão ambiental (P2).

Ainda segundo o entrevistado, é fundamental para este momento que vivemos a “concepção de mosaicos”, que “obriga” a adoção de um olhar sobre o território como um todo, no âmbito da conservação. Nesta perspectiva, o MC permite olhar para o “caos” urbano, identificar o que deve ser preservado, de forma integrada. Acredita que atualmente,

(...) a tendência é que as pessoas agora estejam um pouco mais flexíveis para encarar essa integração necessária, então eu acho que o contexto, apesar de muito caótico, e ainda com muita divergência interna entre os políticos, entre os governantes, entre as instâncias, eu acho que é um contexto favorável, porque é um contexto de crise, e infelizmente o contexto de crise ele traz um alerta, ele bota o sinal vermelho lá buscando, e é a oportunidade que a gente tem para tentar inovar e experimentar exatamente o que é essa política integrada que a gente tanto fala no discurso (P2).

Assim, P2 fornece importantes reflexões para se pensar na adequação do recorte espacial “mosaico de áreas protegidas” no que tange a abrangência do olhar que ele proporciona e na integração entre as esferas governamentais e as políticas públicas, frente a um “contexto de crise”.

Também adotando uma perspectiva global para responder a primeira questão, G5, acredita que o contexto é desfavorável em virtude da ausência de coerência entre os discursos políticos e as ações públicas em relação à proteção ambiental:

(...) na teoria todo mundo é a favor da proteção, da conservação ambiental, de criação de unidades de conservação, (...) todo político ou órgão governamental se diz favorável, mas o que eu vejo na prática, é cada vez mais a gente tendo que lutar com cada vez com menos pessoas a favor da consolidação, não só do mosaico, mas do ambiente político (...) (G5).

Neste sentido, a fala de G5 ilustra a apropriação do discurso ambiental por grupos pragmáticos, corporativos e políticos, que buscam uma imagem “ecologicamente correta” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2013), mas que não garantem comprometimento nas ações. P1 segue a mesma linha de raciocínio de G5, compreendendo que num contexto macro, o cenário não é propício para a consolidação dos MAP, e tampouco para outras políticas públicas ambientais, especialmente para as estratégias de conservação. O entrevistado não acha que existe uma disputa de interesses em torno dos MAP (apesar de acreditar que existe ainda resistência em relação a este instrumento no âmbito de grupos conservacionistas, pelo seu caráter integrador e participativo), mas aprofunda seu argumento informando que reconhece um “achatamento dos órgãos ambientais”, mais especificamente no ICMBio, onde verifica um esvaziamento de poder. Neste sentido, julga ser muito difícil uma gestão mais consolidada dos MAP, com orçamento e coordenação próprios, e com políticas direcionadas. Contudo, P1 nota que o acúmulo da experiência em relação à questão das emendas parlamentares (apresentada no Capítulo 2) disparou vários processos que podem levar a algumas estratégias de sobrevivência do MC e dos outros MAP.

Assim, o contexto da gestão pública, relacionado inclusive à corrupção e ao beneficiamento político nos órgãos públicos, é apresentado como um dos principais elementos de influência para a consolidação do MC.

#### *4.2.2 Outras influências externas e internas ao Mosaico Carioca*

Para os interlocutores oriundos da esfera governamental, os principais fatores que representam influências externas para a consolidação do MC estão associados aos

problemas urbanos (que na maior parte das vezes não são debatidos no âmbito dos órgãos ambientais); a pressão e mobilização da sociedade civil no tratamento e divulgação de questões ambientais e reivindicação por um meio ambiente ecologicamente equilibrado; e a questão do interesse político-ideológico (aprofundada no indexador anterior), que repercute na ausência de um orçamento específico para a implantação e fortalecimento de MAP.

Alguns entrevistados, principalmente os gestores de UC, indicaram que constantemente no âmbito dos conselhos gestores das UC são discutidas questões e levantados problemas que não fazem parte da pauta das instâncias governamentais responsáveis pela gestão de áreas protegidas, como por exemplo, acesso à moradia, saneamento básico, pressão e especulação imobiliária (tanto de grandes construtoras como de favelas), violência urbana, coleta de lixo, etc. Entendem, portanto, que a problemática atrelada a essas questões são fatores que influenciam diretamente todas as UC do MC, já que este está inteiramente situado na malha urbana. Neste sentido, ratifica-se a necessidade e potencialidade do instrumento mosaico estar integrado a outros instrumentos de gestão e ordenamento territorial para possibilitar um debate aprofundado e com encaminhamentos sobre as questões urbanas

Ainda no bojo da temática urbana, um entrevistado faz uma análise mais crítica, mencionando que a cidade do Rio de Janeiro adotou um modelo de “cidade mercado” (S2), isto é, que concorre com outras cidades pela atração de capitais e eventos (SANCHÉZ, 2012; VAINER, 2013), como visto no Capítulo 3. Segundo S2, neste modelo de cidade, é planejada e designada a ocupação espacial de cada grupo social com base em interesses corporativos. Neste sentido, entende que o MC está situado numa cidade que abrange muitos interesses que envolvem “mega empreendimentos e mega eventos”, colocados de maneira “perversa” (S2), o que leva grupos considerados socialmente inferiores a ocuparem espaços com a mesma característica. O entrevistado acredita que esta situação deve ser debatida no âmbito do MC, pois impacta a finalidade e o desenvolvimento das áreas protegidas e de outros espaços naturais cariocas. Além disso, considera o modelo de cidade, ilustrado na sua fala pela figura do Prefeito Eduardo Paes, um inimigo declarado das pautas de justiça social e ambiental. Com isso, deixa claro que no âmbito do MC as principais disputas não devem ocorrer entre os gestores e os segmentos sociais, mas estes devem se unir para que seja organizado um movimento contrário ao modelo de cidade instituído.

(...) Cidade mercado, que está colocado principalmente por essa gestão agora do Eduardo Paes que é muito clara (...): quem vai estar em tal lugar. O que a gente tem que contrapor é justamente a esse modelo [de cidade], que aí junta os gestores de unidade de conservação, moradores dessas unidades de conservação, e eles não ter que criar um diálogo só, porque o inimigo não está entre nós, ainda, entendeu? (S2)

Como entidades macro no âmbito federal que influenciam nas diretrizes que norteiam os MAP, foram mencionados O MMA e o ICMBio. As percepções acerca destes órgãos é a de que emanam ideias consideradas pouco inovadoras em relação à potencialidade que o instrumento tem de possibilitar uma gestão integrada e participativa do território. Também foi mencionado como indispensável o envolvimento entre os MAP existentes, para a troca de experiências, especialmente entre os que estão inseridos num mesmo bioma.

A pressão e mobilização da sociedade civil foram citadas como um fator positivo pelos servidores públicos, pois além de representar atenção às questões e pautas ambientais, os movimentos problematizam as decisões governamentais no que tange ao uso e proteção de áreas protegidas (como é o caso do movimento contrário à construção do Campo de Golfe apresentado no capítulo 3<sup>39</sup>), o que os servidores públicos estão desautorizados fazer, segundo G5:

(...) às vezes, como servidores, a gente não pode se expor muito, e aí eles [organizações sociais] vão, se expõem (...) a gente, como servidor, tem agir, a gente só pode dar um passo se a lei permitir, enquanto que a sociedade civil só não pode fazer o que a lei proíbe, o que a lei não proíbe eles podem fazer, nós não, nós somos mais limitados nas ações (...) (G5)

Apesar do envolvimento da sociedade civil organizado ser apontada pelos servidores como um fator positivo, todos os interlocutores da sociedade civil mencionaram como desafio o pouco incentivo para o envolvimento da sociedade civil na gestão do mosaico, no âmbito do conselho consultivo. Um entrevistado atrela este entendimento ao fato dos MAP se constituírem como uma “metodologia”, uma proposta, recente e pouco divulgada que, portanto, carece de um período de amadurecimento<sup>40</sup>.

Foi unânime nas entrevistas realizadas com gestores e outros servidores públicos a menção às limitações sofridas pelos gestores, no sentido de falta de tempo diante de grandes demandas, de recursos humanos, de agilidade e eficiência no aparato burocrático estatal que estão inseridos, e excesso de pressão por parte da sociedade civil. Contudo, também foi mencionada por esses mesmos interlocutores a atuação a favor da consolidação

---

<sup>39</sup> Também foram citados o Movimento de despoluição do Canal das Taxas, no bairro Recreio dos Bandeirantes e o Movimento Salvem o Leme, associações que são contrárias à instalação de um teleférico ligando o Morro da Urca ao Morro da Babilônia, no Leme.

<sup>40</sup> Neste contexto, outro entrevistado chama atenção para o fato do que considera o pior legado do regime militar no país (1964 - 1985): a formação (a partir da educação formal) de uma geração de pessoas que foi não estimulada a exercitar a participação. Segundo o entrevistado, isto teve como decorrência, no âmbito da formação de profissionais voltados para a temática ambiental, o fomento de uma mentalidade individualista, retrógrada e preservacionista, e que, no cerne do debate ambiental, dissocia sociedade e natureza. Nesta perspectiva, o interlocutor aponta que o real aprendizado dos gestores de UC está relacionado ao contato com os conflitos socioambientais das UC em questão e alteridade na busca de soluções possíveis.

das UC e a crença na ideia de MAP como uma possibilidade de “unir as fraquezas” (G1) por parte dos técnicos servidores como influências internas positivas.

G4 menciona também a dificuldade dos conselheiros ampliarem a sua perspectiva para o território do Mosaico como um todo, compreendendo que é um espaço de múltiplos usos e interesses (e não somente um, o do conselheiro). Esta colocação está relacionada à crítica que o entrevistado faz à insistência de alguns conselheiros (tanto representantes da sociedade civil como gestores) em debaterem problemas e situações “pontuais”, ao invés de discutirem questões relacionadas especificamente às UC.

(...) a criação do mosaico ele é uma estrutura de cunho eminentemente político, ele visa dar sustentação política àquelas unidades, tanto de problemas que ultrapassem as fronteiras da unidade, uma unidade específica, quanto os problemas dizem respeito a mais de uma unidade simultaneamente, o desafio, a questão nevrálgica aí é saber o seguinte, saber que o mosaico, os gestores eles devem pautar o mosaico, e não serem pautados (...) (G4)

Representantes da sociedade civil indicaram que, para que o conselho consultivo do MC se torne mais eficiente, além do fortalecimento da representação da sociedade civil, esta deve ser legítima, a partir da presença de segmentos sociais realmente engajados e representativos. Já para G6, a eficiência do conselho está atrelada à necessidade de definição das atribuições, principalmente no que tange às instâncias governamentais.

As críticas realizadas principalmente por representantes da sociedade civil no que tange à necessidade de ampliar a participação no âmbito do conselho, e sobre a atuação dos gestores de UC, está relacionada à dominação da ideologia neoliberalizante na condução de processos de gestão (até mesmo os considerados participativos). Nestas circunstâncias, o conflito e o amplo diálogo não são entendidos como necessários para a construção de caminhos e soluções, mas são considerados desnecessários e complicados. Empiricamente, constatou-se que esta mentalidade está presente também na definição de pautas prioritárias, pois há preferência nas que não exigem a inclusão de segmentos com interesses diferenciados, para que o conflito seja evitado. A construção de soluções a partir do diálogo também tende a ser preservado, tendo sido privilegiadas pautas que possam ser mais facilmente “negociadas” e que demandem parcerias institucionais que proporcionem vantagens financeiras para a realização dos projetos do MC. Deste modo, ratifica-se a compreensão de Delgado *et al* (2007) em relação ao entendimento muitas vezes demasiadamente técnico, por parte de gestores públicos, sobre os processos de gestão participativa e a de Acselrad (2006), que indica a vulnerabilidade dos conselhos para que se configurem na exemplificação de uma política-espetáculo.

Ao serem questionados sobre as perspectivas de conflito e cooperação no MC, grande parte dos entrevistados apresentaram suas percepções acerca das relações entre conselheiros e instituições no âmbito do conselho consultivo. Foi mencionado o contexto de cooperação entre os técnicos e servidores públicos envolvidos na gestão de UC, no processo de criação do MC, como descrito no Capítulo 3. Neste sentido, alguns representantes da sociedade civil entendem que estas instituições (representados então por servidores públicos) por terem sido protagonistas no processo de criação, sentem-se “donos” do MC, o que dificulta a perspectiva de cooperação entre o Estado e a sociedade civil (apesar de oficialmente estar garantida a paridade) e a abertura de diálogo para a que a construção seja coletiva.

De modo geral, foi considerada positiva a perspectiva de integração e cooperação entre as três esferas de governo envolvidas na gestão das UC. Alguns entrevistados, contudo, mencionaram que percebem certo distanciamento do ICMBio (responsável pela gestão do PNT e do Monumento Natural das Ilhas Cagarras), se comparado a atuação dos órgãos estaduais e municipais. Em termos futuros, foi citada a perspectiva de que as UC municipais, mais numerosas e com menos recursos que as estaduais e federais, consigam, no âmbito do MC, se estruturar melhor com o apoio dos outros órgãos. G5 salienta que a integração está sendo fortalecida através do Mosaico, mas que ainda não é suficiente, já que além da dificuldade de integração dos órgãos de unidades federativas distintas, existe ainda uma limitação de diálogo e troca no âmbito da estrutura dos órgãos públicos da mesma instância, e, inclusive, do mesmo setor.

(...) a gente tem que conversar mais, mas isso aí eu acho que é em todos os setores, não é só meio ambiente não. Os órgãos às vezes dentro da prefeitura não conversam (...) a realidade que eu vivo na prefeitura dia a dia mostra que mesmo os órgãos da Secretaria de Meio Ambiente não conversam, setores [como, por exemplo, unidades de conservação e reflorestamento] (G5).

S1 elenca as três principais figuras que participam do processo de gestão do MC: Estado, sociedade civil organizada e empresas. Com isto, considera que o papel preponderante é o do Estado, em virtude do contexto da gestão pública, e do fato de que os MAP são fundamentalmente uma estratégia de gestão de UC, sendo esta incumbência institucional do poder público. Em relação às empresas que integram o conselho, acredita que estas ainda não possuem interesse em participar efetivamente, mas que irão se envolver quando questões e projetos financeiramente significativos começarem a ser discutidos.

Também foram consideradas profícuas para os representantes da sociedade civil as relações que estão sendo estabelecidas entre eles, já que poucos se conheciam antes das oficinas de implementação do conselho, realizadas pelo Ibase. Neste sentido, consideram oportuno o espaço mosaico para a construção de mobilização de organização de movimentos interessados nos processos de gestão das UC, como associações de moradores e movimentos religiosos.

A pergunta que provocou os principais entendimentos elencados nesta seção gerou também algumas reflexões sobre a compreensão do que é o conflito para alguns entrevistados. Enquanto uns entendiam como algo ruim, e que era algo que não deveria haver no âmbito do conselho, outros mostraram compreensão de que além de inerente ao processo participativo, a exposição do conflito permite compreender os interesses, e, a partir disto, iniciar com mais efetividade o processo dialógico.

(...) conflito, então, a última reunião foi prova de que vai haver conflito,<sup>41</sup> mas a gente não pode ver isso como uma coisa negativa não... tem que ter, a gente não pode ter um grupo de discussão, um conselho que todo mundo concorde com tudo e vire uma reunião de amigos (...) pode ser que em reuniões aconteça isso, vai ser até bom para amenizar até o clima, mas acho que tem que ter conflito, senão não tinha razão de existir, se estivesse tudo perfeito não teria razão de existir um conselho (...) (G5)

Na mesma linha de raciocínio, e entendendo que conselho é onde se revelam os conflitos de um território que envolve diferentes grupos num contexto urbano, S3 indica que

(...) o Mosaico [Carioca] está em todo o Rio de Janeiro, ele está lidando com questões de território que permeiam a cidade que a gente está falando, sobre a questão de favela, sobre a questão do agricultor lá longe, a gente está falando sobre questões sociais e ambientais, que é onde se cruza, está se cruzando no mosaico, onde tem esse cruzamento desses conflitos é o mosaico (S3).

Pensando em desafios a serem superados para que as perspectivas de cooperação fiquem mais claras, alguns interlocutores mencionaram a importância de compreender o território do MC de forma bem ampla, tanto em termos biológicos quanto socioculturais e a “quebra da dicotomia gestor de UC e sociedade civil” (G4) para a confluência de forças e amadurecimento para uma discussão conjunta a respeito da dinâmica da gestão das UC.

#### *4.2.4 Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas*

---

<sup>41</sup> O interlocutor faz menção à uma discussão no âmbito de uma reunião do conselho consultivo do Mosaico Carioca sobre a baixa prioridade direcionada as demandas sociais, por parte dos gestores de parques.

Direcionada aos pesquisadores acadêmicos, o questionamento sobre desenvolvimento territorial gerou algumas reflexões acerca do entendimento do termo, e como este está atrelado aos MAP, em especial ao MC.

Para os entrevistados, a discussão sobre desenvolvimento territorial e MAP está associada à integração de políticas públicas no âmbito da conservação, e também para além deste campo, isto é, entre outras políticas e instrumentos de intervenção no território em questão, como por exemplo, habitação, religião, agricultura, etc. Neste sentido, percebem que é inexistente o movimento de incentivo à integração entre políticas. Especificamente sobre o MC, os interlocutores indicaram que as circunstâncias se mostram muito delicadas para que este se configure em um promotor de desenvolvimento territorial, em virtude da ausência de interesse na integração entre os órgãos públicos e instrumentos de gestão e ordenamento territorial, no âmbito das esferas estadual e municipal.

Contudo, um dos entrevistados enxerga uma potencialidade no instrumento MAP para o avanço desta questão. Ressalta, no entanto, que apesar do potencial, o avanço dependerá do posicionamento e orientação de pessoas que estão assumindo e assumirão cargos político-institucionais importantes, em todas as esferas federativas.

No bojo dessa problemática, um dos pesquisadores exemplifica o cenário carioca a partir das intervenções que vêm acontecendo na cidade para atender especialmente às Olimpíadas em 2016, elencando algumas situações apontadas a seguir: 1) não há integração, e até mesmo compatibilidade em termos de políticas ambientais com as de habitação, de transportes urbanos, de obras, entre outros, o que impacta os processos ecológicos em curso nas áreas naturais da cidade; 2) cada vez mais as áreas de proteção agregam valor ao uso do solo, gerando uma representação diferenciada aos recursos naturais, associada à beleza cênica, possibilidade de lazer e conforto ambiental, atraindo a atenção do mercado imobiliário; 3) como decorrências da terceira situação, aumentam os processos de gentrificação<sup>42</sup> na cidade, no entorno de áreas protegidas; 4) como consequência da negligência às multi dimensionalidades e multiterritorialidades que configuram a cidade, assumida nas políticas de intervenção espacial, os conflitos territoriais são potencializados.

Em relação à esfera federal, P1 explica que há também uma resistência para o fortalecimento de processos dialógicos e para a integração de políticas públicas, e, portanto,

---

42 A palavra gentrificação (do inglês *gentrification*) pode ser entendida como sendo o processo de mudança imobiliária, nos perfis residenciais e padrões culturais, seja de um bairro, região ou cidade. Esse processo envolve necessariamente a troca de um grupo por outro com maior poder aquisitivo em um determinado espaço e que passa a ser visto como mais qualificado que o outro. Fonte: VESTIBULAR UOL. Disponível em <http://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/gentrificacao-o-que-e-e-de-que-maneira-altera-os-espacos-urbanos.htm> Acesso em 04/02/2014.

considera que atualmente os MAP não são entendidos como um instrumento estratégico, pois seu caráter participativo e integrador representa um esforço indesejado.

(...) a conservação [órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas públicas conservacionistas] no fundo não tem interesse, ela não quer pensar território, e não quer dialogar com esses grupos, e o Mosaico [MAP em geral] abre a chance para duas coisas: pensar território e você ter que dialogar, são as duas coisas que a conservação não quer, principalmente a conservação no estado do Rio e no município Rio de Janeiro (P1)

Ressalta que no contexto do MC, os primeiros recursos foram consequência de emenda parlamentar, e não fruto de decisões institucionais de algum órgão ambiental. Neste sentido, é pessimista a perspectiva de que os MAP se consolidem enquanto uma política pública estruturada, com recursos físicos, humanos e financeiros compatíveis com as suas responsabilidades..

#### *4.2.5 Expectativas, desafios e tendências*

De forma direta ou indireta, todos os desafios e expectativas em relação aos MAP apontados nos questionários enviados por e-mail, apresentados no Capítulo 2, também foram mencionados nas entrevistas realizadas no âmbito do estudo de caso. Contudo, nas entrevistas foi possível identificar outras reflexões a respeito de tendências no âmbito nacional, além de expectativas e desafios especificamente voltados ao MC.

Retomando ao Quadro 3 - Principais desafios e perspectivas associados aos Mosaicos de Áreas Protegidas (Capítulo 2), verifica-se que dentre os fatores elencados, alguns já foram evidenciados em indexadores anteriores, como: a) necessidade de efetivar a gestão participativa; b) ampliação do diálogo na gestão territorial; c) falta de apoio de instâncias superiores (órgãos públicos ambientais); d) falta de recursos humanos e financeiros; e) integração entre as políticas públicas.

No âmbito do MC, a obtenção de recursos financeiros (e a partir deste, também de recursos humanos), gerou grandes expectativas, pois, de forma inédita, obrigou o ICMBio a considerar no seu orçamento uma rubrica orçamentária para os MAP. Neste contexto, inferiu-se que uma das fontes possíveis para a consolidação dos MAP seria captar emendas parlamentares não somente no âmbito federal, mas também estadual e municipal. Nestas circunstâncias, os MAP poderiam se inserir num contexto de proposições dos poderes públicos, que visam à captação de votos, configurando-se em compromissos assumidos por deputados e vereadores. Neste sentido, considera-se que é necessário o fortalecimento e a diversificação das fontes para a gestão dos mosaicos, evitando que fiquem atreladas somente à acordos políticos.

Ainda que este seja um caminho possível, é notável, principalmente para os servidores - insatisfeitos com os recursos disponíveis para os órgãos ambientais -, o desejo de que o MC possa firmar o máximo de parcerias (financeiras) possíveis para a execução de projetos. Neste contexto, destacam-se os desdobramentos em 2014 do projeto Trilha Transcarioca, em que um grande número de apoiadores (empresas e ONGs) se envolveu financeiramente, e de outras formas, no fornecimento de suporte operacional durante o Dia T (descrito no Capítulo 3). Existe uma grande expectativa em torno da Trilha Transcarioca, já que no contexto atual da cidade, esta pode adquirir uma grande visibilidade, e assim, se tornar muito interessante para os parceiros. Contudo, a abordagem centrada nas parcerias não deve secundarizar o compromisso da gestão pública dessas áreas, incluindo questões estruturantes como provimento de pessoal qualificado e a regularização fundiária. Além disso, no caso da Trilha Transcarioca, crê-se que ainda são necessários estudos mais detalhados sobre as possibilidades de envolvimento socioeconômico com as comunidades do entorno e sobre os conflitos que podem vir a surgir em trechos pontuais da Trilha. Destaca-se o trecho no Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), em que associações e outras organizações de moradores reivindicam participação no planejamento do projeto, além da questão da violência urbana que afeta as áreas e comunidades envolvidas. A questão do pouco envolvimento das comunidades locais tem gerado uma imagem negativa sobre o MC e o próprio projeto da Trilha por parte de organizações sociais.

A Trilha Transcarioca suscita também reflexões que envolvem a integração de outros setores de planejamento e gestão públicos, e outras políticas públicas. Alguns entrevistados indicaram que esperam que o projeto seja o primeiro a integrar os órgãos de meio ambiente com outros setores, como turismo e segurança pública. Mais especificamente, espera-se que o “mapa do mosaico” (G2) seja reconhecido e utilizado como instrumento de planejamento por outros setores, órgãos e esferas, isto é, como uma escala de intervenção espacial.

Recupera-se a reflexão tecida no primeiro capítulo sobre a adequação escalar do instrumento mosaico para o debate sobre soluções acerca dos problemas e desafios socioambientais presentes num determinado território. Alguns interlocutores demonstraram que a configuração do MC é adequada, pois permite observar processos não só a partir de diferentes escalas espaciais, mas também por meio de diferentes olhares sociais. Contudo, a apropriação do MC por parte dos atores envolvidos na sua gestão carece ainda de uma estratégia de desenvolvimento negociada (DELGADO *et al*, 2007), que deve estar acompanhada de uma mesma apreensão sobre a finalidade do instrumento mosaico, o que por sua vez, está atrelada ao entendimento sobre a finalidade das áreas protegidas para o desenvolvimento social, o que não parece ser consensual.

Ainda no bojo do debate escalar, é encarado como um ponto positivo a possibilidade que os gestores de UC têm de levar para outra esfera de debate alguns dos problemas e conflitos evidenciados nos conselhos das UC. Ressalta-se que nas circunstâncias de exposição de um problema ou conflito numa outra esfera, é possível que haja maior clareza em relação às limitações gerenciais dos gestores, e que estes consigam mobilizar outros segmentos para auxiliá-lo na resolução dos problemas.

Compreendido como quase toda a área preservada da cidade, a função social do MC, isto é, os benefícios gerados por estas áreas, sobretudo para a qualidade de vida da população do Rio de Janeiro, são indiscutíveis. Ainda assim, é um grande desafio a popularização do debate sobre a importância do MC. Revela-se, neste sentido, a expectativa de que as iniciativas desenvolvidas no âmbito do sejam capazes de difundir informações a respeito das UC e dos serviços prestados por ela. O desconhecimento e a falta de comunicação sobre o tema estão diretamente associados aos impactos antrópicos sofridos pelas UC e por outras áreas verdes da cidade.

Cabe salientar que além de disseminar informações, é um desafio que estas possuam formato acessível em termos de linguagem, tendo sido esta uma das demandas apontadas por comunidades da região das Vargens no supracitado 1º Encontro para o Diálogo entre Comunidades agrícolas e tradicionais e Parques do Mosaico Carioca (Capítulo 3).

Ainda sobre a temática de gestão de informação, constata-se que o MC possibilitou uma facilitação na comunicação entre os órgãos públicos ambientais. É uma tendência que esta comunicação seja aprimorada, e um desafio que outros grupos sejam inseridos de forma mais efetiva nos canais de interlocução. Este desafio é um dos que deve ser superado para que o MC logre uma almejada constituição e legitimação social, o que garantirá o seu reconhecimento por parte da sociedade, incluindo as diversas esferas e setores públicos.

Além deste fator, acredita-se que um dos principais caminhos para a legitimação consiste no fortalecimento do MC a partir das iniciativas e projetos desenvolvidos no âmbito do conselho consultivo. Para tanto, algumas sugestões foram apontadas tanto por servidores quanto por representantes da sociedade civil. G6 espera que a dinâmica do conselho se torne mais prática e mais técnica, para que as decisões sejam tomadas de forma mais rápida. S1 e S2 acreditam que a legitimidade será consolidada a partir de uma exposição que implique presença e participação, ou seja, que atores envolvidos na gestão estejam presentes em eventos, encontros e em outras situações nas quais a “presença dos conselheiros MC” e sua exposição seja oportuna.

Não é fazendo folder, eu acho que é estando presente nas atividades importantes no entorno de cada unidade, (...) para a gente entender o que é aquilo, vai ter não sei o que no Pão de Açúcar, tem que ter pelo menos um de nós lá, porque papel joga fora, milhões de papéis, vai jogar fora, a gente tem que ser reconhecida pela sociedade (...) olha, nós somos do mosaico, nós somos o mosaico, então queremos te ouvir, se a gente estiver lá a gente vai ouvir, e é essa a nossa participação, é estar onde o povo está (S1).

A consolidação do conselho e a legitimação social do MC poderiam garantir maior visibilidade e notoriedade no posicionamento e manifestações de opiniões em relação às decisões políticas que envolvem as áreas protegidas da cidade, como por exemplo, a defesa de uma determinada área contra interesses imobiliários. Sendo esta uma das principais expectativas apresentadas, G1 indica que a defesa contra interesses imobiliários e corporativos na região de Guaratiba<sup>43</sup> e de outras áreas florestadas da zona oeste são desafios que deverão ser enfrentados em breve. Espera-se então, que até lá o MC seja um instrumento institucionalmente reconhecido, tendo “voz” para influenciar os interesses que acarretarão os prováveis impactos socioambientais nessas áreas, se tornando um “incomodo” para o mercado imobiliário.

#### *4.2.6 O papel da academia no debate*

A pergunta realizada sobre o papel da academia para o debate foi a última feita aos pesquisadores, e, portanto, já haviam exposto os seus entendimentos sobre o tema, o que facilitou a formulação da reflexão. Destaca-se nas respostas a função de produção de conhecimento acadêmico, que por estar pautado cientificamente, é mais “respeitado”, por ser julgado como isento de intencionalidade. Indicam que o discurso acadêmico possui certo prestígio, num contexto de debate que envolve informações oriundas de distintas fontes, ainda que o pesquisador acadêmico reproduza a fala, com uma linguagem diferenciada, de um integrante de uma comunidade tradicional (P1).

É assinalado, contudo, que apesar dessa concepção de produção científica, esta nunca será isenta de intencionalidade, já que a escolha acerca do conhecimento que se pretende produzir já implica subjetividade. De toda forma, P3 entende que no âmbito dos MAP, a integração e a promoção da participação pode ser mediada pela universidade, até porque parte do que é produzido academicamente está também vindo desta sociedade que participa dos processos referentes aos MAP (P3).

---

<sup>43</sup> O bairro de Guaratiba, na zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro ainda tem baixa densidade demográfica e grandes áreas desocupadas que atualmente estão virando loteamentos urbanos. A região abriga canais de acesso para o oceano, apicuns e imensos manguezais.

Ressalta-se que o conhecimento científico produzido pode ser utilizado para justificar um determinado meio de dominação e controle espacial, sendo um elemento associado às disputas territoriais no campo ambiental. Neste contexto, P1 destaca que no debate no campo de estudo da conservação da natureza, ainda é muito poderoso o ponto de vista biológico, em detrimento de uma compreensão mais abrangente que leva em conta também os processos socioculturais associados à conservação. Nesse contexto, entende que é um desafio contrapor a esta visão “estigmatizante e excludente” (P1) e explicitar e avançar em questões socioculturais para a defesa da participação, da justiça social e ambiental e democratização das áreas protegidas.

Sobre a parcialidade da academia no debate, ao expor sua percepção sobre o tema, P1 indica que “existe academia e academia, existem professores que se colocam desse lado e existem professores que não se colocam desse lado.” Compreende-se então, que como um fator de influência para amparar interesses conflitantes que disputam recursos naturais e culturais atrelados a um território, o conhecimento produzido, que não está totalmente isento de intencionalidade, tem uma aceitação e apropriação maior quando inserido em campos de estudos voltados para uma linguagem técnica sobre processos biológicos e ecológicos, o que, de modo geral, reforça a linha de pensamento preservacionista (LEUZINGER, 2012) apresentada no Capítulo 1, e desconsidera a validade de instrumentos como os MAP para promover a integração socioambiental.

### **4.3 Mosaico Carioca: Que território é esse?**

Esta seção tem como objetivo recapitular alguns dos principais entendimentos, percepções e argumentos dos entrevistados sobre o instrumento Mosaico Carioca, buscando entender a noção de território associado a essa iniciativa.

A apreensão de um território está condicionada ao desvelamento de interesses que o influenciam, constroem, sustentam e dominam, e que estão relacionados tanto ao substrato espacial material (a base física, que envolve os recursos naturais) quanto ao substrato imaterial (relativos aos aspectos socioculturais) (SOUZA, 2013). Com base nesse pressuposto, pode-se dizer o MC representa uma estratégia de conservação conformada como um instrumento de política pública, determinado física e institucionalmente, onde se expressam, em diversas escalas, disputas, conflitos e acordos.

Fisicamente consiste num conjunto de 19 (dezenove) UC que representam 30% do município do Rio de Janeiro. Nesta acepção, este território abrange os resquícios de Mata Atlântica preservado da cidade, que, ainda que distribuídas de forma fragmentada, fornecem indiscutíveis benefícios para a qualidade de vida da população.

Institucionalmente, é constituído por um conselho de carácter consultivo, composto de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil, e que pressupõe a integração entre as esferas de governo e participação de todos os segmentos envolvidos. Implementado em 2014, o conselho está em processo de consolidação e, de acordo com os entrevistados, ainda não é uma instância socialmente legitimada no sentido de reconhecimento pelo público.

O presente estudo recai na análise do território enquanto uma construção social conflituosa (BRANDÃO, 2004, 2008), o que torna, portanto, necessário compreender os interesses e pontos de cooperação e de conflito em relação à utilização de uma base específica de recursos naturais.

Com base nas entrevistas, constatou-se que um dos principais fatores que condicionam o funcionamento e a consolidação do MC é a atuação da gestão pública. Enquanto um instrumento de política pública recente é influenciado pelos profissionais que atuam nas organizações públicas de meio ambiente, e também carece ainda de incentivo político. Assim, o fomento para o seu fortalecimento ainda está subordinado à interesses e práticas políticos-institucionais.

No âmbito do contexto político-eleitoral, existe a perspectiva de que os MAP se insiram num contexto de proposições dos poderes públicos configurando-se em compromissos assumidos por deputados e vereadores. Isto porque em 2014, de forma inédita, os MAP obtiveram recursos oriundos de emendas parlamentares. Neste sentido, salienta-se a necessidade de diversificar as fontes para a gestão dos mosaicos, evitando que fiquem atreladas somente aos acordos políticos.

Os MAP se apresentam como uma ferramenta que busca assegurar a participação social, tendo como instância de gestão um conselho (de carácter consultivo), que expressa diversos interesses presentes no território e a geração de novas institucionalidades. Contudo, a partir de Delgado *et al* (2007) compreende-se que os espaços públicos de debate (como os conselhos, câmaras, comissões, etc.) constituídos a partir de políticas públicas, não são espaços “mágicos” que ocasionam harmonização entre atores do Estado e da sociedade civil, ainda que sejam um elemento importante para o amadurecimento democrático.

No bojo das relações sociais estabelecidas na gestão do MC, é considerada positiva pelos interlocutores, as iniciativas que buscam a integração e cooperação entre as três esferas de governo envolvidas na gestão das UC, apesar da menção de certo distanciamento do ICMBio. Em vista disso, foi citada a perspectiva de que as UC municipais, mais numerosas e com menos recursos que as estaduais e federais, consigam, no âmbito do MC, se estruturar melhor com o apoio dos outros órgãos.

Também é interpretado, por representantes da sociedade civil, que as instituições públicas, por terem sido protagonistas no processo de criação do MC, se posicionam como “donas” do MC, o que dificulta a perspectiva de cooperação entre o Estado e a sociedade civil e o amadurecimento do processo dialógico. Pode-se dizer que esta situação está associada a uma visão tecnicista, imbricada na ideologia neoliberal, e que vem acompanhando a gestão ambiental, e neste contexto, fomentando o entendimento de que a democracia e produção coletiva atrapalham os processos de conservação da biodiversidade, e valorizando o conhecimento técnico, em detrimento de outros saberes e experiências (ZHOURI, 2012; LOUREIRO, 2014).

Em relação ao debate ambiental no nível político-institucional, destacam-se como obstáculos a falta de interesse e apoio na construção de estratégias efetivamente integradoras e participativas, o que está associado também à desvalorização do conhecimento sociocultural no âmbito da conservação da natureza.

Assim, cabe refletir em que medida o MC poderá se constituir como um instrumento relevante de integração no âmbito da gestão sustentável dos recursos naturais presentes em um determinado território, ou se será apenas mais uma instância de concentração de poder. Neste debate, foi explicitada a expectativa de “quebra da dicotomia gestor de UC e sociedade civil” (G4) para a conseqüente confluência de forças e amadurecimento no debate a respeito da dinâmica da gestão das UC.

Dentre as perspectivas de cooperação, o MC é considerado, tanto por parte dos servidores públicos como para representantes da sociedade civil que participaram da pesquisa, como um espaço propício para a construção e mobilização de movimentos sociais interessados nos processos de gestão e fortalecimento das áreas protegidas. Para que isto ocorra, foram mencionados como desafios a serem superados a democratização de informações e aprimoramento de estratégias de comunicação, tanto externa (na divulgação do instrumento mosaico e da sua importância no que tange aos benefícios para a qualidade de vida), quanto interna (na elaboração de um plano de comunicação efetivo entre os conselheiros).

Alguns entrevistados indicaram que, além do necessário processo de consolidação do MC, deve haver também um movimento para a sua legitimação social. Assim, espera-se que seja incentivada a presença e engajamento de segmentos sociais realmente representativos no âmbito do conselho. S1 e S2 mencionaram também a necessidade da presença e participação de atores envolvidos na gestão do Mosaico em eventos, encontros e em outras situações nas quais a apresentação do Mosaico Carioca seja oportuna. Existe então uma intenção de “personificar o MC”, apesar de este ser uma configuração social formada por distintas instituições e organizações, e, portanto, envolvido em diferentes interesses e expectativas.

Alguns entrevistados demonstraram também anseio de que no âmbito do MC sejam firmadas parcerias institucionais, com entidades públicas e privadas, que oportunizem a realização de projetos ambientais. Contudo, entende-se que o debate sobre as parcerias deve ser conduzido com o mesmo olhar atento e crítico adotado na análise da noção de governança, apresentada no Capítulo 1. Apesar do abarcamento da sociedade civil e suas instituições como fontes de poder nos processos de gestão das áreas protegidas se constituírem como um fator progressista, é importante compreender que a redistribuição de poderes na elaboração e envolvimento em projetos não acarreta, necessariamente, ampliação no nível de justiça e divisão de benefícios (BURSZTYN & BURSZTYN, 2013).

Com a superação dos desafios institucionais elencados, espera-se que o MC seja socialmente legitimado, e capaz de influenciar em decisões e interesses que impactam as áreas protegidas da cidade.

O contexto urbano no qual o MC está inserido exerce influência no desenvolvimento das relações sociais e político-institucionais que o sustentam, e também nos impactos ambientais sofridos (naturais e antrópicos). Especificamente na década de 2010, num cenário de “megaeventos, meganegócios, megaprotestos” (VAINER, 2013, p. 37), os interesses e intervenções espaciais que envolvem a cidade estão ainda mais conflituosos e impactantes. Vainer (2013) destaca o autoritarismo presente nas relações instituídas entre os governantes e os cidadãos, repercutida no desrespeito à dignidade da população no que se refere a prestação de serviços (p.13) e nos maciços investimentos urbanos em obras relacionadas à Copa do Mundo (2014), e no caso do Rio de Janeiro, também aos jogos olímpicos (p. 37), que catalisam a segregação socioespacial na cidade.

Nestas circunstâncias, os interlocutores apresentaram fatores que influenciam na dinâmica deste território, considerando seu contexto socioespacial, sendo os principais: 1) a pressão e mobilização da sociedade civil no tratamento e reivindicação no cerne das pautas ambientais, num contexto em que os interesses que determinam as intervenções espaciais dificilmente contemplam aspectos relativos à conservação da natureza; 2) a problemática urbana em geral, que abarca questões de violência urbana, acesso à moradia, saneamento básico, etc.; 3) o modelo de cidade neoliberal adotado, que catalisa a pressão e especulação imobiliária, e, com isso, a segregação socioespacial.

Entendendo que o território é uma construção social conflituosa, e que nele estão representados interesses emanados de distintas instituições e organizações, que surgem nas relações sociais em diferentes tempos históricos, infere-se que a reprodução espacial do MC, inserido na cidade do Rio de Janeiro, em termos materiais e imateriais, perpassa por meandros da produção do espaço urbano. Assim, sofre influência e controle socioespacial comuns a uma grande metrópole, que vão desde a pressão de grandes empreiteiras até o avanço e pressão espacial de favelas.

As tensões na forma de organização do espaço acontecem porque os interesses de interferência são assimétricos. Logo, as decisões tomadas acerca das transformações no território, enquanto substrato material e intangível, não são tomadas de modo consensual, mas conflituoso. O território é então, espaço onde se desenvolvem disputas entre os diferentes poderes, que são diferenciados, e, portanto, cada transformação sofrida é decisão tomada por quem domina, governa ou influencia (BRANDÃO, 2007; CASTRO, 2005; SOUZA, 2005).

Em termos institucionais internos (no âmbito do conselho), é possível constatar que o MC está ainda submetido à forte influência e controle da gestão pública (em termos operacionais e ideológicos) e do contexto político-institucional. Contudo, é uma das expectativas dos representantes da sociedade civil que haja abertura para que estes possam também influenciar nas decisões tomadas.

Algumas das intervenções socioespaciais, que acontecem por meio de decisões políticas e empresariais externas ao MC, impactam diretamente as suas áreas protegidas, causando danos ecológicos, e afetam também institucionalmente (como por exemplo, a situação em que alguns servidores da SMAC foram exonerados de seus cargos por serem contrários à construção do Campo de Golfe).

Cumpré destacar nos depoimentos a limitada integração entre os órgãos públicos e entre políticas públicas e instrumentos de gestão territorial. Neste sentido, apesar da expectativa exposta por parte de alguns entrevistados de que o “mapa do Mosaico Carioca” fosse usado como um instrumento de planejamento e ordenamento do território, o contexto atual de gestão do Mosaico, e, de modo geral, de todos os MAP, ainda não funciona como um promotor de desenvolvimento territorial, no sentido de integração entre as políticas setoriais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar e problematizar o processo de criação e consolidação de um instrumento de conservação da biodiversidade, o Mosaico de Áreas Protegidas, a partir da categoria analítica “território”, utilizando como objeto de estudo o Mosaico Carioca, situado no município do Rio de Janeiro.

Para tanto, o primeiro passo foi compreender as perspectivas e definições acerca do conceito de território. A pesquisa bibliográfica forneceu subsídios para conceituar o território fundamentalmente como um espaço de disputa delimitado fisicamente, que inclui os recursos naturais (o seu substrato material), e também institucionalmente (o seu substrato imaterial). A questão colocada por Souza “quem domina, governa ou influencia e como domina, governa ou influencia esse espaço?” (SOUZA, 1995 *apud* SOUZA, 2013, p. 86) inspirou as análises realizadas no estudo, pautadas na categoria território. Esta perspectiva permitiu visualizar os fatores e atores com maior grau de influência no processo de apropriação e dominação do território, descortinando aspectos políticos e institucionais que norteiam os processos referentes aos Mosaicos, e, em especial, ao Mosaico Carioca.

No primeiro capítulo, é também apresentado um levantamento histórico sobre a instituição das áreas protegidas no Brasil. Compreende-se que antes da criação dos MAP, as áreas protegidas já representavam uma estratégia de gestão territorial, estabelecidas num limite espacial traduzido em uma dinâmica de controle específica, definida a partir de elementos ecossistêmicos, econômicos e político-administrativos.

Tendo em vista que os MAP, enquanto estratégia de gestão, contam com a atuação de diferentes esferas de poder (no âmbito governamental e da sociedade civil organizada), além de serem influenciados por discussões de caráter global e local, julgou-se pertinente gerar reflexões a partir de uma abordagem escalar. Neste sentido, foi debatida a necessidade de assumir um olhar transescalar para detectar e superar os desafios de gestão das UC, além de subsidiar a elaboração de uma proposta de ‘gestão integrada’ para compor uma estratégia de desenvolvimento levando em conta a conservação como principal objetivo.

No Capítulo 2, foi apresentado um breve panorama dos MAP em todo o país, o que possibilitou uma melhor compreensão da dinâmica de implementação destes instrumentos. Os MAP são relativamente recentes, legitimados a partir da publicação da Lei do SNUC (em 2000). Portanto, as iniciativas existentes ainda encontram-se em fase de consolidação e suas estruturas físicas e institucionais são instáveis, fato que dificultou o levantamento de informações aprofundadas sobre o tema. Entretanto, o processo de coleta de dados permitiu verificar que por todo o país ocorrem processos de mobilização e são geradas contribuições

relacionadas às estratégias de implementação e consolidação de MAP.

O processo de redemocratização no Brasil, legitimado pela Constituição de 1988, é acompanhado por lutas empreendidas pela sociedade civil que começaram a influenciar a maneira de elaboração e implementação das políticas públicas. Concomitantemente, a dimensão espacial dos fenômenos econômicos e sociais começaram a receber maior destaque por parte das organizações políticas, e passou a ser uma das mais importantes variáveis apontadas por estudiosos para entender o dinamismo em determinadas regiões e suas relações com o desempenho dos atores e das instituições (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004). Nessa conjuntura, a abordagem territorial surgiu como uma noção que possibilita explicar o papel do espaço social como fator de desenvolvimento. O conceito de território, como foi visto, surgiu na geografia e não tem uma definição única, apesar de abarcar certas noções consensuais. A utilização instrumental do termo reforça uma concepção de abordagem e de enfoque, para fundamentar e analisar políticas públicas recentes, em especial no âmbito do desenvolvimento rural, mas também de outros campos. Nesta perspectiva, o território pode ser compreendido como uma variável a ser considerada quando se pretende fazer algum tipo de intervenção no espaço e nas relações sociais nele existentes

A ascendência desta abordagem no Brasil está vinculada também à noção de sustentabilidade, ambas incorporadas às novas estratégias de desenvolvimento. Contudo, da mesma forma que o entendimento sobre abordagem territorial e sua interface com o desenvolvimento não está consolidada, a ideia de desenvolvimento sustentável tem sido banalizada e esvaziada ao ser incorporada a debates e esferas da sociedade cujas práticas não condizem com a essência do termo. Neste contexto, consagra-se uma visão tecnicista do meio ambiente (ZHOURI, 2012), que se apropria de noções como governança, parceria e participação, entre outras, colocando a questão ambiental ao sabor do mercado. No Brasil, a posição do governo - imobilizado pelos interesses que o sustentam - não parece cogitar acatar outro modelo de desenvolvimento que não o vigente. O “papel” do patrimônio ambiental para o modelo de desenvolvimento atual configura-se na mercantilização de recursos naturais renováveis, não renováveis e também de outros elementos associados à dinâmica de apropriação desses bens, como cultura, lazer e produção intelectual. Nesta perspectiva, as pautas ambientais que envolvem justiça social e democratização são enfraquecidas, dando lugar à economia verde, responsabilidade social corporativa, instrumentos de compensação ambiental, etc.

Logo, a atual conjuntura nos mostra que, ainda que a questão ambiental se apresente como imprescindível para se pensar o desenvolvimento nos discursos políticos, os governos não estão dispostos a alterar as bases do modelo de desenvolvimento vigente, que não conhece outra lógica que não seja a de acelerada realização e acumulação de

capital. Neste ponto, é oportuno retomar uma das questões que instigaram a pesquisa: em que medida os MAP podem se constituir como um instrumento relevante no âmbito da gestão dos recursos naturais presentes em um determinado território? Não se pretende apontar uma resposta, mas a seguir serão apresentadas as principais reflexões tecidas na pesquisa que podem ajudar na construção de uma resposta (ou respostas) com base nas potencialidades e limitações que o instrumento apresenta:

- **Fortalecimento da articulação entre diferentes atores e instituições interessadas e influenciadas pela gestão de áreas protegidas**

Os MAP consistem em um instrumento que visa assegurar o direito à participação social, tendo um conselho de caráter consultivo que requer paridade entre representantes do Estado e da sociedade civil, como sua instância de gestão. Apesar de compreender que existe uma superestimação da capacidade de organização e participação imbricada na formulação do instrumento, é inquestionável que a efetividade da ação governamental em regimes democráticos depende do reconhecimento dos múltiplos interesses envolvidos no processo de formulação de políticas públicas (KARAM, 2012), o que, para algumas correntes teóricas, é uma característica proposta por políticas territorializadas.

As relações que se desenvolvem no âmbito dos MAP estão associadas principalmente aos recursos naturais, mas também aos culturais, uma vez que estão relacionados as diferentes formas de apropriação da natureza. Neste sentido, são diversas as entidades, comunidades e atores que tem suas vidas, lutas e interesses atreladas à gestão das áreas protegidas.

Com base nas informações apresentadas no Capítulo 2, é indicado que após a criação dos mosaicos, o número de instituições envolvidas na sua gestão aumenta, em comparação ao número de instituições que fizeram parte da proposta de criação.

Assim, acredita-se que os MAP podem se constituir em um espaço de encontro que propicie: 1) o fortalecimento de movimentos e iniciativas com objetivos similares, como a luta pela justiça socioambiental e a consolidação da função de uma área protegida, frente à acelerada especulação imobiliária no contexto urbano; e 2) o fomento, divulgação e problematização de questões e pautas ambientais, despertando apoio público. Nestas circunstâncias, é possível que, no âmbito dos conflitos presentes em um território, as iniciativas conduzidas no âmbito dos MAP possam interferir no uso e ocupação das áreas protegidas.

- **Adequação escalar de acordo com as expectativas de transformação e intervenção no espaço**

A escala evidencia o recorte espacial em que vai acontecer a ação e como ela será observada. A definição de uma escala para a operacionalização de políticas públicas deve ser pensada considerando que a abordagem local, regional ou nacional apresenta determinadas especificidades e limitações na observação dos processos de uso e ocupação do território.

Compreendeu-se no desenvolvimento da pesquisa que o debate sobre a conformação escalar está relacionado também ao entendimento da noção de desenvolvimento territorial, apresentado no Capítulo 4, isto é, a qualidade de articulação de políticas públicas e instrumentos de intervenção que influenciam um determinado território (enquanto recorte espacial), visando o planejamento e aprimoramento das ações empreendidas neste espaço. Assim, acredita-se que estas diferentes escalas não devem estar isoladas e bem delimitadas, mas articuladas e sobrepostas (DELGADO *et al*, 2007), o que corrobora com a necessidade de perspectivas multi e transescalares para se pensar as formas de intervenção para o desenvolvimento (BRANDÃO, 2008; VAINER, 2002).

Além disso, compreende-se que o território é uma construção social que está diretamente vinculada à questões e conflitos de interesses emanados de distintas instituições e organizações, que surgem nas relações sociais em diferentes tempos históricos. Logo, considera-se relevante na escolha de uma escala procurar entender os fenômenos e processos por meio de diferentes olhares sociais.

Assim, entende-se que além de uma possibilidade para a integração ecossistêmica das UC, os MAP, por buscarem a articulação em relação ao escopo das políticas públicas de intervenção (social, ambiental, econômica, etc) e em relação aos atores que irão implementá-la (sociedade civil, governo - município, estado ou União), podem se constituir como uma interessante estratégia de desenvolvimento de caráter transescalar, que possibilita detectar e solucionar os desafios de gestão das UC (que surgem em várias escalas) e as transformações sociais associadas.

Contudo, com base nos depoimentos apresentados no Capítulo 4, salienta-se como um fator limitante, neste contexto, os esforços ainda limitados no âmbito da gestão pública no sentido de integração entre os órgãos públicos e entre políticas públicas e instrumentos de gestão territorial. Os últimos capítulos trataram especificamente sobre o Mosaico Carioca. A caracterização e análise sobre o contexto socioespacial do objeto de estudo foi apresentada no Capítulo 3, onde foram identificados fatores e elementos de ordem natural, social, econômica e política que impactam direta e indiretamente a gestão das áreas protegidas da cidade.

Já no quarto capítulo foram apresentadas as análises resultantes das entrevistas realizadas com atores envolvidos na gestão do Mosaico Carioca, que possibilitaram compreender a noção de território associado à essa iniciativa.

Optou-se, em princípio, por identificar os interlocutores nas análises pelo vínculo institucional de cada um (sendo G os representantes do governo, S da sociedade civil e P pesquisadores) com base na suposição de que os entendimentos dentro destas categorias seriam aproximados. Apesar desta suposição não ter sido umas das hipóteses levantadas ao longo do trabalho, finda as análises, ela foi confirmada, e tornou-se evidente que existem convergências no âmbito de cada uma das três categorias de interlocutores a respeito de questões estruturantes sobre os MAP (em especial ao MC), como por exemplo, o que se entende como o território do mosaico, o que se espera deste instrumento e o que ele representa para a gestão das áreas protegidas. Isto é, ficou evidente que existem diferenças entre a visão da gestão pública e a visão da sociedade civil.

Neste sentido, notou-se que a visão da gestão ambiental no âmbito governamental tende a ser mais tecnicista, compreendendo o território do mosaico somente como um conjunto de UC, e a função deste instrumento atrelada a união de forças (especificamente no âmbito da gestão pública) para a execução de projetos e obtenção de recursos. Por outro lado, os representantes da sociedade civil (ainda que com suas diferenças) e os pesquisadores têm o seu entendimento sobre os territórios dos MAP de forma mais ampla, relacionados às questões que envolvem a democratização de direitos e justiça socioambiental.

Assim, o conselho do MC é uma instância marcada por disputas e expectativas, principalmente entre a visão da gestão pública e a dos representantes da sociedade civil, associadas às diferentes formas de apropriação do MC no sentido da legitimação de projetos e propostas que visam fortalecer determinados setores e interesses. Também estão presentes debates sobre os diferentes entendimentos sobre o significado e as funções de um MAP, principalmente do MC. Por fim, está presente também a questão sobre a capacidade de determinados setores influenciarem na tomada de decisão relacionada ao controle de recursos financeiros, e de informações disponíveis sobre as UC.

Conclui-se que a influência das decisões e iniciativas tomadas no âmbito do MC para o desenvolvimento do município ainda é limitada. Enquanto um território de disputa, ficou claro que as áreas protegidas que compõem o MC estão inseridas num contexto de negociações dos espaços da cidade num patamar “superior” ao conselho consultivo, por instituições, organizações (e fatores) com maior poder de influência no uso e ocupação dessas áreas. Neste contexto, o conselho ainda é uma instância passiva, que assiste as tomadas de decisões que estão aliadas na maior parte da vezes à interesses políticos em confluência com o modelo de cidade instituído.

Compreende-se que o presente trabalho buscou apontar algumas tendências e elementos presentes no processo de criação e consolidação dos MAP, com ênfase no Mosaico Carioca. Contudo, ao longo da pesquisa, ficou evidente que outros estudos serão

necessários para aprofundar o entendimento sobre as contribuições do instrumento, tais como:

- Estudos para qualificar a participação e inclusão social em conselhos consultivos de MAP;
- Análise da integração de políticas públicas no âmbito dos MAP, verificando iniciativas e projetos desenvolvidos pelos entes federativos (estima-se que este tipo de pesquisa deve considerar um período entre 5 e 10 anos);
- Análise sobre a influência de MAP já consolidados no uso e ocupação das suas áreas protegidas;
- Análise do desempenho da gestão pública no âmbito da criação, implementação e gestão dos MAP;
- Estudos sobre os MAP e sua interface com o desenvolvimento considerando outras escalas de intervenção, como região e município.

Por fim, cumpre salientar que o trajeto que esta dissertação percorreu permitiu compreender os MAP não como sítio fixado, que se auto-regula, mas como um espaço quem tem a sua trajetória aberta, onde as relações de conflito e cooperação se estabelecem. Neste sentido, não são um instrumento fim de conservação da biodiversidade, mas um meio para avançar na gestão das UC a partir da integração ecossistêmica, social e política.

## REFERÊNCIAS

1ºCURSO DE GESTÃO DE MOSAICO DE ÁREAS PROTEGIDAS. 2011, Campinas. **Relatório**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)/ Academia Nacional da Biodiversidade (ACADEBio). Campinas, 2011.

ACSELRAD, Henri. Território, localismo e política de escalas. In: ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves (Orgs.). **Cidade, Ambiente e Política**. RJ: Garamond, 2006.

ANTONELLI, Marco Mangini. Depoimento [dezembro, 2014]. Entrevistadora: Ingrid Pena. Rio de Janeiro, 2014. 1 arquivo.mp3 (1h26min).

ANTUNES, Diogo de Carvalho; CONTI, Bruna Ranção. Dilemas de uma Nova Agenda de Desenvolvimento: um olhar sobre a Política Ambiental Brasileira. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 25, p. 73-86, jan./jun. 2012.

ARAUJO, Marcos Antonio Reis. Unidades de conservação no Brasil: a historia de um povo em busca do desenvolvimento e da proteção da natureza. In: NEXUS (Org.). **Unidades de conservação no Brasil: o caminho da gestão para resultados**. São Carlos: RiMa Editora, p. 51-110, 2012.

AVANÇOS NA GESTÃO POR MOSAICOS: ESTRATÉGIA TERRITORIAL DE GESTÃO. 2014, Rio de Janeiro. **Relatório Final**. Rio de Janeiro, 2014.

ÁVILA, Gabriel Carvalho de . **Pesquisa Mosaicos de Áreas Protegidas** [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <gabriel.avila@meioambiente.mg.gov.br> em 23 jul. 2014.

BIM, Ocimar. **Pesquisa Mosaicos de Áreas Protegidas** [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <ocimarbim@ig.com.br> em 18 jun. 2014.

BRANDÃO, Ana Maria de Paiva Macedo. Clima Urbano e enchentes na cidade do Rio de Janeiro. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. (orgs.). **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Pacto em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. In: **Revista O&S**. v. 15, p. 145-157, abr/jun 2008.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 107, p. 57-76, 2004.

BRASIL, 2002. Decreto Nº. 4.340 de 23 de agosto de 2002 regulamenta os artigos da Lei Nº. 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

BRASIL, 2006. Decreto Nº. 5.758 de 13 de abril de 2006, que institui o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas.

BRASIL, Decreto n. ° 44.342, de 22 de agosto de 2013. Cria o Parque Estadual do Mendanha e da outras providencias. Disponível em < <http://www.ademi.org.br/IMG/pdf/doc-1573.pdf>>. Acesso em: 24/01/2014.

BRASIL, **Ministério do Meio Ambiente**. Áreas Protegidas – Mosaicos. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/acoes-e-iniciativas/gestao-territorial-para-a-conservacao/item/52>> Acesso em: 25/05/2013.

BRASIL, **Ministério do Meio Ambiente**. Corredores Ecológicos. Disponível em < BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Áreas Protegidas – Mosaicos. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/acoes-e-iniciativas/gestao-territorial-para-a-conservacao/item/52>> Acesso em: 12/12/2013.

BRASIL. Política Nacional de Meio Ambiente, lei Federal 6.938/81, 1981.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Desenvolvimento e Sustentabilidade (capítulo 1). In: **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental – Caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Regulação, Políticas Públicas (capítulo 4). In: **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental – Caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CASTRO, I. E. 1992 Análise geográfica e o problema epistemológico da escala. **Anu. Inst. Geocienc.** [online]. vol.15, pp. 21-25. Disponível em < [http://www.anuario.igeo.ufrj.br/anuario\\_1992/vol\\_15\\_21\\_26.pdf](http://www.anuario.igeo.ufrj.br/anuario_1992/vol_15_21_26.pdf)> Acesso em: 04/04/2013.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escala de análise e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CESAR, Luis Felipe. **Pesquisa Mosaicos de Áreas Protegidas** [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <felipe@crescentefertil.org.br> em 04 ago. 2014.

CIDADE, Lúcia Cony. A questão ambiental urbana: perspectivas de análise. **ANAIS ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR**, v. 6, 1995. Disponível em <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1606/1580>>. Acesso em: 12/11/2013.

COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – teorias conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. (Orgs.). **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, maio de 2013. Disponível em <[https://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie\\_comitepopularcoparj\\_2013.pdf](https://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf)> Acesso em: 03/01/2015.

COSENTINO, Renato. A invisibilização da pobreza e dos pobres no Rio Olímpico. **Justiça Global** [internet]. 15/04/2014. Disponível em <<http://global.org.br/programas/a-invisibilizacao-da-pobreza-e-dos-pobres-no-rio-olimpico/>> Acesso em: 10/01/2015.

DELELIS, Caroline Jeanne; REHDER, Tatiana.; CARDOSO, Thiago Mota. 2010. *Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira*. Brasília: MMA; Embaixada da França no Brasil; CDS/UnB.

DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2007. Disponível em: <[http://www.eduardoferrao.com.br/oppa/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://www.eduardoferrao.com.br/oppa/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf)>. Acesso em: 13/12/2013.

DRUMMOND, Helena Ribeiro. Políticas de Unidades de Conservação no Brasil à luz do desenvolvimento territorial: considerações iniciais. **Expressões Geográficas – Revista Eletrônica dos estudantes de geografia da UFSC**. n° 8, ano 8, p. 93 – 112. Florianópolis, ago. 2012.

FERREIRA, Álvaro. **A Cidade do Século XXI: Segregação e banalização do espaço**. Rio de Janeiro: Editora Consequência. (2ª. Edição), 2013.

FILIPO, Leonardo. Ministério Público pede suspensão de licença ambiental do campo de golfe. **Globoesporte.globo** [internet]. 19/11/2014. Disponível em <<http://globoesporte.globo.com/olimpiadas/noticia/2014/11/ministerio-publico-pede-suspensao-de-licenca-ambiental-do-campo-de-golfe.html>> Acesso em: 16/01/2015.

FRANCESCHINI, Márcia. **Pesquisa Mosaicos de Áreas Protegidas** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[marcia@institutoiepe.org.br](mailto:marcia@institutoiepe.org.br)> em 18 ago. 2014.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Espaço geográfico e território: conceitos-chave para a Geografia**. São Paulo. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/espaco\\_territorio.htm](http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/espaco_territorio.htm)>. Acesso em: 23 de abril de 2011.

GOMES, Marcos Antônio Silvestre. **Os Parques e a Produção do Espaço Urbano**. Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

GONÇALVES, Luiz Fernando Hansen; GUERRA, Antônio José Teixeira. Movimentos de massa na cidade de Petrópolis (Rio de Janeiro). In: GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. (Orgs.). **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

GRZYBOWSKI, Cândido. Apresentação. In: LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; FRANCA, Nahyda (Orgs.). **Mosaicos da Mata Atlântica: caminhos e desafios a partir da experiência de um projeto**. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), agosto de 2014.

HAESBAERT, Rogério. As ciências sociais redescobre o território para falar do seu desaparecimento. In: HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004 (p. 26 - 36).

HAESBAERT, Rogério. Definindo território para entender a desterritorialização. In: HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004 (p. 35 - 98).

HODGES, Elena. O Campo de Golfe Olímpico do Rio Esmeralda uma Preciosa Área Ecológica Protegida. **RIOONWATCH** [internet]. 02/09/2014. Disponível em <<http://rioonwatch.org.br/?p=12181>> Acesso em: 10/01/2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES ECONÔMICAS E SOCIAIS (Ibase). **Mosaicos da Mata Atlântica: Caminhos e desafios a partir da experiência de um projeto** (Publicação do Projeto Mosaicos da Mata Atlântica: Fortalecimento da sociobiodiversidade da Mata Atlântica e apoio à gestão integrada de Mosaicos de Áreas Protegidas) Rio de Janeiro, ago. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (Ibase). Texto de Apoio sobre o Mosaico Carioca para o Projeto Mosaicos da Mata Atlântica. Rio de Janeiro, 2013.

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. 2012. 283f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LAURIE, Michael. Landscape planning. In: **An introduction to landscape architecture** (p.101-113). New York: Elsevier, 1986.

LEITÃO, Mariana. **Pesquisa Mosaicos de Áreas Protegidas** [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <[mariana.leitao@icmbio.gov.br](mailto:mariana.leitao@icmbio.gov.br)> em 08 out. 2014.

LEROY, Jean Pierre. Apresentação In: ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves (Orgs.). **Cidade, Ambiente e Política**. RJ: Garamond, 2006.

LEROY, Jean-Pierre. O impacto sobre o meio ambiente. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, julho de 2008. Matéria de capa. Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=237>>. Acesso em: 26/07/2013.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Uso Público em Unidades de Conservação**. 1º Congresso de Direito Ambiental da PUC-RIO. 201?, Rio de Janeiro. Disponível em < [http://www.nima.pucRio.br/aprodab/artigos/uso\\_publico\\_em\\_unidades\\_de\\_conservacao\\_marcia\\_leuzinger.pdf](http://www.nima.pucRio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf) > Acesso em: 23/10/2012.

LEUZINGER, Márcia. Breve panorama da legislação ambiental brasileira. In: CASES, Maria Olatz (Org.). **Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação**. Realização: WWF-Brasil/IPÊ– Instituto de Pesquisas Ecológicas. WWF-Brasil, Brasília, 2012.

LIGNANI, Leonardo de Bem, FRAGELLI, Claudia; VIDAL, Adriana Lopes. Unidades de Conservação da cidade do Rio de Janeiro: serviços ambientais, benefícios econômicos e valores intangíveis. **Revista Tecnologia & Cultura**, nº 13, ano 19, pp. 17-28, Rio de Janeiro, jul/dez, 2010.

LIMA, Jamille da Silva. **Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil: Fundamentos, Pressupostos e Conceitos**. Anais do 14º EGAL - Encuentro de Geógrafos de América Latina. Peru, 2013. Disponível em < <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/05.pdf>> Acesso em: 04/02/2014

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; REZENDE, Diva; CORRÊA, Frances Vivian; PRAÇA, Marina; VARGENS, Marta; FRANCA, Nahyda. Mosaicos da Mata Atlântica: caminhos e desafios a partir da experiência de um projeto. In: LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; FRANCA, Nahyda (Orgs.). **Mosaicos da Mata Atlântica: caminhos e desafios a partir da experiência de um projeto**. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), agosto de 2014.

LOUREIRO, Carlos Frederico Loureiro Bernardo . Repensando a gestão participativa no mosaico carioca. **Folha do Mosaico Carioca** [internet], Rio de Janeiro, p. 2 - 2, 31/10/2014. Disponível em < <http://mosaico-carioca.blogspot.com.br/p/revista-folha-do-mosaico-carioca.html>> Acesso em: 01/11/2014.

MACIEL, Bruno de Amorim. **Mosaicos de Unidades de Conservação: uma estratégia de conservação para a Mata Atlântica**. 2007. 182.f. Dissertação (Mestrado profissionalizante em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, UNB, 2007.

MARTINS, Maria de Fátima; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataide. **Análise da Sustentabilidade Urbana no contexto das Cidades? Proposição de critérios e indicadores**. XXXVII Encontro da ANPAD, 2013, Rio de Janeiro. Disponível em < [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2013/08%20-%20GCT/PDF%20GCT%20-%20Tema%208/2013\\_EnANPAD\\_GCT2482.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2013/08%20-%20GCT/PDF%20GCT%20-%20Tema%208/2013_EnANPAD_GCT2482.pdf)> Acessado em: 27/12/2013.

MICHAELIS. Território. [internet]. Disponível em <  
<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=territ%F3rio>> Acesso em: 05/02/2015.

MOTA, José Aroudo. **O valor da natureza**. Rio de Janeiro, Garamond: 2006.

NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Petrópolis, Editora Vozes, 2002.

NUNES, Paulo Henrique Faria. A influência dos recursos naturais na transformação do conceito de território. **Cuestiones Constitucionales**. Universidad Nacional Autónoma de México, México, n 15, jul-dez 2006. Disponível em <  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501504> > Acesso em 05/04/2014.

OLIVEIRA, Ronaldo Freitas. **Pesquisa Mosaicos de Áreas Protegidas** [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <ronaldo.oliveira@icmbio.gov.br > em 30 set. 2014.

PÁDUA, Claudia V.; MARETTI, Cláudio C. Apresentação In: CASES, Maria Olatz (Org.). **Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação**. Realização: WWF-Brasil/IPÊ– Instituto de Pesquisas Ecológicas. WWF-Brasil, Brasília, 2012.

PARQUE NACIONAL DA TIJUCA [internet]. Parque Nacional da Tijuca bate novo recorde de visitação. 16/01/2015. Disponível em <  
[http://www.parquedatijuca.com.br/noticia.php?id\\_noticia=329](http://www.parquedatijuca.com.br/noticia.php?id_noticia=329)> Acesso em: 16/01/2015.

PECATTIELLO, Ana Flavia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011. Disponível em < file:///C:/Users/Ingrid%20Pena/Downloads/21542-92902-1-PB%20(1).pdf> Acesso em: 08/04/2014.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA; Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente & Sociedade**. vol.11 no.1 Campinas, 2008. Disponível em <  
[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414753X2008000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414753X2008000100007&script=sci_arttext)> Acesso em: 23/01/2013.

REDE MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS. Disponível em <  
<http://www.redemosaicos.com.br/>> Acesso em: 04/04/2013.

REDONDO, Andréa Albuquerque. Campo de Golfe rasga Plano Diretor do Rio. **Urbe CaRioca** [internet]. 20/02/2014. Disponível em <  
<http://urbecarioca.blogspot.com.br/2014/02/campo-de-golfe-rasga-plano-diretor-do.html>> Acesso em: 20/05/2014.

RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA. Disponível em <<http://www.rbma.org.br/index.asp>> Acesso em: 04/05/2013.

ROLNIK, Raquel. Apresentação – As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

SANCHÉZ, Fernanda. A "cidade olímpica" e sua [in]sustentabilidade. **Le Monde diplomatique Brasil** [internet]. 04/05/2012. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1174>> Acesso em 18/08/2013.

SANTOS, Celso Junius Ferreira. Depoimento [setembro, 2014]. Entrevistadora: Ingrid Pena. Rio de Janeiro, 2014. 1 arquivo.mp3 (24min).

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. 2. Ed., São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SARAIVA, Vânia Marquez. **Gestão Integrada de Áreas Protegidas e estratégias de Desenvolvimento Territorial com Base na Conservação: Da proposta do Mosaico Grande Sertão Veredas – Peruaçu**. 2008. 133f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SCHENINI, Pedro Carlos; COSTA, Alexandre Marino; CASARIN, Vanessa Wendt. **Unidades de Conservação: Aspectos Históricos e sua Evolução**. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis 10-14 out., 2004.

SCHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Iván G. Pieré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes: Revista de Ciências Sociais**. vol. 23, nºs 01 e 02, p. 99–116, Campina Grande/ Paraíba, jan./dez, 2004.

SEMINÁRIO MOSAICOS DE AREAS PROTEGIDAS DO AMAZONAS. 2007, Manaus. **Memórias**. Manaus, 2007. Disponível em <<http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/memoriaseminariogestaomosaicos.pdf>> Acesso em: 15/04/2013.

SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2007.

SILVA, Paula Azevedo da. A Escala nacional e local na gestão ambiental: um debate sobre a centralização e descentralização das políticas públicas no Brasil. **Revista Geonorte**, Edição Especial 3, v. 7, n 1, p.335-348, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes. Território e (des)territorialização (capítulo 4). In: **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013

STEINBERGER, Marília. A (re)construção de mitos sobre a insustentabilidade do (no) espaço urbano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 4, pp 9-32, maio 2011.

TAMBELLINI, Manuela Torres. Depoimento [outubro, 2014]. Entrevistadora: Ingrid Pena. Rio de Janeiro, 2014. 1 arquivo.mp3 (17min).

TAMBELLINI, Manuela Torres. **Mosaico como modelo de gestão de áreas protegidas: análise conceitual e processo de implantação**. 2007. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros**. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov, 2004.

TRILHA TRANSCARIOCA – I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE TRILHAS DE LONGO CURSO. Mosaico Carioca, 2013, Rio de Janeiro. **Relatório Final**, Rio de Janeiro: 2013. Disponível em <<http://mosaico-carioca.blogspot.com.br/2013/05/trilha-transcarioca-seminario.html>>. Acesso em: 14/01/2014.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli. Prefácio. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. (Orgs.). **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, ano XV, n.2, ago-dez, 2001 - ano XVI, n.1, pp. 13-32, jan-jul, 2002.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

VALLEJO, Luiz Renato. **Políticas Públicas e conservação ambiental: territorialidades em conflito nos Parques Estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ)**. 2005. 342 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2005.

VALLEJO, Luiz Renato. Unidades de Conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e políticas públicas. **GEOgraphia**, v. 4, n. 8, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil, 2002.

ZHOURI, Andrea. Conflitos sociais e meio ambiente urbano. **Série Documenta Eicos – Comunidades, Meio Ambiente, Desenvolvimento**. nº17, ago. 2012. Disponível em <[http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/documenta17\\_artigo4%20%20Andrea%20Zhouri.pdf](http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/documenta17_artigo4%20%20Andrea%20Zhouri.pdf)> Acesso em: 17/01/2014.

## APÊNDICE A - Termo de concordância

### **TERMO DE CONCORDÂNCIA SOBRE CONDIÇÕES DE REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA E UTILIZAÇÃO DE MATERIAL CRIADO**

Pelo presente instrumento, pesquisador e entrevistado, abaixo identificados e firmados, concordam com as condições de realização de entrevista e utilização de informações obtidas em declarações orais do entrevistado, gravadas em meio digital, conforme condições abaixo expressas:

1) A entrevista visa criar material para subsidiar o desenvolvimento de pesquisa de mestrado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, que tem como objeto de estudo o instrumento Mosaico de Áreas Protegidas.

2) O material coletado será utilizado exclusivamente na pesquisa de mestrado ou em outras que dela decorram ou que tenham o mesmo fim. A dissertação resultante da pesquisa poderá ser veiculada em diversos meios, especialmente impresso e digital, sem limitação de número de utilizações ou exposições.

3) Serão garantidas a integridade do conteúdo e a identificação de fonte e do autor.  
Você autoriza a divulgação do seu nome na pesquisa? Sim ( ) Não ( )

4) Os direitos patrimoniais de autoria da entrevista da qual trata o presente termo serão dispostos livremente para o pesquisador. A utilização das informações prestadas na dissertação resultante da pesquisa não gera nenhum direito ou remuneração.

Rio de Janeiro,

Pesquisador: Ingrid Almeida de Barros Pena  
CPF:

Assinatura:

Entrevistado:

CPF \_\_\_\_\_

Assinatura:

APÊNDICE B - Questionário enviado por correio eletrônico

Entrevistado:

Perguntas	Respostas
1. Quando o Mosaico X foi reconhecido? Por favor, indique o número da Portaria de reconhecimento do Ministério do Meio Ambiente.	
2. Quais são as áreas protegidas que compõe o Mosaico?	
3. A proposta de criação do Mosaico partiu de quais instituições?	<input type="checkbox"/> Poder público( <input type="checkbox"/> Federal, <input type="checkbox"/> Estadual, <input type="checkbox"/> Municipal) <input type="checkbox"/> ONG, Associação ou outra forma organizada da sociedade civil; <input type="checkbox"/> Representantes da academia <input type="checkbox"/> Empresa(s). Quais _____ <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____
4. O processo de criação do Mosaico contou com a participação de quais instituições?	<input type="checkbox"/> Poder público( <input type="checkbox"/> Federal, <input type="checkbox"/> Estadual, <input type="checkbox"/> Municipal) <input type="checkbox"/> ONG, Associação ou outra forma organizada da sociedade civil; <input type="checkbox"/> Representantes da academia <input type="checkbox"/> Empresa(s). Quais _____ <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____
5. O Mosaico possui conselho consultivo?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
6. O conselho é formado por quais instituições?	
7. Na sua opinião quais são os principais desafios e perspectivas na gestão do mosaico?	

APÊNDICE C - Interlocutores dos questionários enviados por e-mail

<b>Mosaicos de Áreas Protegidas</b>	<b>Interlocutor e atuação</b>
Mosaico do Lago de Tucuruí (PA)	Mariana Bogéa, Gerente da APA Lago de Tucuruí e Presidente do Conselho Gestor da APA
Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará (AP/PA)	Márcia Franceschini - Coordenadora do Programa de Articulação Regional e Transfronteiriça do Iepé- Instituto de Pesquisa e Formação Indígena
Mosaico Baixo Rio Negro (AM)	Mariana Macedo Leitão Chefe do PARNA Jaú/ICMBio
Mosaico de Apuí (AM)	Izac Francisco Theobald Mosaico do Apuí / Mosaico da Amazônia Meridional
Mosaico Extremo Sul da Bahia (BA)	Ronaldo Freitas Oliveira Presidente do Conselho Gestor do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia (MAPES)
Mosaico do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral (MG)	Gabriel Carvalho de Ávila Coordenador Regional de Áreas Protegidas- Analista Ambiental IEF/ERAJ
Mosaico Jacupiranga (SP)	Ocimar Bim, Pesquisador do Parque Rio Turvo Foi presidente do conselho consultivo do PE Rio Turvo, de onde saiu em 2102
Mosaico Serra da Mantiqueira (SP/RJ/MG),	Luis Felipe Cesar Representante da Crescente Fértil, Secretaria Executiva do Mosaico Mantiqueira
Mosaico Mico-Leão-Dourado (RJ)	Gláucia Cabral, Conselheira, Gestora da RPPN Matumbo, em Casimiro de Abreu
Mosaico Serra da Bocaina (SP/RJ)	Vinicius Martuscelli Ramos, Membro da Coordenação Colegiada Mosaico Bocaina de Áreas Protegidas

APÊNDICE D - Quadro elaborado para a confecção do mapa dos MAP no Brasil

	<b>Mosaicos de Areas Protegidas</b>	<b>Município(s)</b>	<b>Áreas Protegidas</b>
1	Mosaico do Lago de Tucuruí (PA)	Tucuruí (PA)	Área de Proteção Ambiental do Lago de Tucuruí Reserva de Desenvolvimento Sustentável do ALCOBAÇA Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Pucuruí - Ararão
2	Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará (AP/PA)	Calçoene, Laranjal do Jari, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio (AP); Almeirim (PA), Amapá, Ferreira Gomes, Pracuúba (AP), Mazagão, Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Porto Grande, Serra do Navio, Tartarugalzinho (AP) Serra do Navio (AP), Alenquer, Almeirim, Óbidos, Oriximiná (PA), Monte Alegre (PA)	Federais: Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, Floresta Nacional do Amapá  Estaduais: Floresta Estadual do Amapá, Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru;  Municipais: Reserva Extrativista Beijá-flor Brilho de Fogo e Parque Natural Municipal do Cancão;  Terras Indígenas (TIs): TI Wajãpi; TI Parque do Tumucumaque e TI Rio Paru D'Este
3	Mosaico Baixo Rio Negro (AM)	Manaus, Novo Airão, Iranduba, Manacapuru, Barcelos e Presidente Figueiredo (AM)	I - sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio: a) Parque Nacional de Anavilhanas; b) Parque Nacional do Jaú; c) Reserva Extrativista do Rio Unini. II - sob a gestão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento e Sustentável do Estado do Amazonas: a) Parque Estadual do Rio Negro - Setor Sul; b) Parque Estadual do Rio Negro - Setor Norte; c) Área de Proteção Ambiental da Margem Direita do Rio Negro setor Puduari-Solimões; d) Área de Proteção Ambiental da Margem Esquerda do Rio Negro setor Aturiá-Apuauzinho; e) Área de Proteção Ambiental da Margem Esquerda do Rio Negro setor Tarumã-açu-Tarumã-mirim; f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro; g) Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Amanã; III - sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

			da Prefeitura de Manaus - SEMMA: a) Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé.
4	Mosaico de Apuí (AM)	Apuí e Novo Aripuanã (AM)	Quatro Florestas Estaduais: Sucunduri, Aripuanã, do Apuí e Manicoré; Dois Parques Estaduais: do Guariba e do Sucunduri; Duas Reservas de Desenvolvimento Sustentável: Bararati e Aripuanã e a Reserva Extrativista do Guariba.
5	Mosaico da Amazônia Meridional (AM/MT/RO)	<p>Norte e Noroeste do Mato Grosso e Leste de Rondônia</p> <p>Apuí, Maués, Apiacás, Cotriguacu e Nova Bandeirantes</p> <p>Barcelos, Colniza, Machadinho d'Oeste, Manicoré, Novo Aripuanã</p> <p>Vale do anari, Jiparaná e Machadinho d'Oeste</p> <p>Apuí</p> <p>Colniza e Cotriguaçu (MT) Apiacás (MT) Aripuanã (MT)</p> <p>Machadinho D'Oeste (RO) Cujubim (RO)</p>	<p>I - sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação</p> <p>a) Parque Nacional do Juruena; b) Parque Nacional dos Campos Amazônicos; c) Reserva Biológica do Jaru; d) Floresta Nacional de Jatuarana</p> <p>II - Sob a gestão do Centro Estadual de Unidades de Conservação - CEUC (AM), da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - SDS AM:</p> <p>a) Parque Estadual do Sucunduri; b) Parque Estadual do Guariba; c) Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bararati; d) Reserva de Desenvolvimento Sustentável Aripuanã; e) Reserva Extrativista do Guariba; f) Floresta Estadual de Manicoré; g) Floresta Estadual de Aripuanã; h) Floresta Estadual de Sucunduri; i) Floresta Estadual de Apuí.</p> <p>III - Sob a gestão da Coordenação de Unidades de Conservação - CUCO (MT), da Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso - SEMA (MT):</p> <p>a) Parque Estadual Igarapés do Juruena; b) Parque Estadual Tucumã; c) Reserva Ecológica de Apiacás; d) Estação Ecológica do Rio Madeirinha; e) Estação Ecológica do Rio Roosevelt; f) Reserva Extrativista Guariba Roosevelt.</p> <p>IV - Sob a gestão da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia - SEDAM (RO):</p> <p>a) Reserva Extrativista Roxinho; b) Reserva Extrativista Seringueiras; c) Reserva Extrativista Garrote; d) Reserva Extrativista Mogno; e) Reserva Extrativista Piquiá; f) Reserva Extrativista Angelim; g) Reserva Extrativista Itaúba;</p>

			<p>h) Reserva Extrativista Ipê;  i) Reserva Extrativista Jatobá;  j) Reserva Extrativista Massaramduba;  k) Reserva Extrativista Maracatiara;  l) Reserva Extrativista Sucupira;  m) Reserva Extrativista Castanheira;  n) Reserva Extrativista Aquariquara;  o) Reserva Extrativista Freijó;  p) Reserva Extrativista Rio Preto/Jacundá;  q) Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Cedro;  r) Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Mutum;  s) Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Gavião;  t) Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Araras;  u) Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Tucano</p>
6	Mosaico Serras da Capivara e Confusões (PI)	São Raimundo Nonato, Canto do Buriti, Tamboril do Piauí, Brejo do Piauí, São Braz, Anísio de Abreu, Jurema, Caracol e Guaribas.	Federais: Parques Nacionais Serra da Capivara e Serra das Confusões e o Corredor Ecológico conectando os dois parques
7	Mosaico Extremo Sul da Bahia (BA)	Porto Seguro, Prado e Santa Cruz de Cabrália	<p>I - sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio:  a) Parque Nacional Pau Brasil;  b) Parque Nacional Monte Pascoal;  c) Parque Nacional do Descobrimento;  d) Reserva Extrativista Marinha do Corumbau;  e) Refúgio de Vida Silvestre Rio dos Frades;  II - sob a gestão da Secretaria Estadual do Meio Ambiente:  a) Área de Proteção Ambiental de Caraíva-Trancoso;  b) Área de Proteção Ambiental Coroa Vermelha;  III - sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro (BA):  a) Parque Municipal Marinho do Recife de Fora;  IV - sob a gestão dos proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN's federais:  a) Reserva Particular do Patrimônio Natural Veracel;  b) Reserva Particular do Patrimônio Natural Mamona;  c) Reserva Particular do Patrimônio Natural Carroula;  d) Reserva Particular do Patrimônio</p>

			Natural Rio Jardim.
8	Mosaico Grande Sertão Veredas Peruaçu (MG/GO/BA)	Região norte/noroeste de Minas Gerais (municípios: Arinos, Chapada Gaúcha, Formoso, Itacarambi, Cônego marinho, Manga e Januária, em Minas Gerais e Cocos, na Bahia), no Bioma Cerrado e na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.	<p>I - do Estado de Minas Gerais:</p> <p>a) sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Parque Nacional Grande Sertão Veredas;</li> <li>2. Parque Nacional Cavernas do Peruaçu;</li> <li>3. Área de Proteção Ambiental do Peruaçu;</li> </ol> <p>b) sob a gestão do Instituto Estadual de Florestas da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais- IEF/SEMAD:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Parque Estadual da Serra das Araras;</li> <li>2. Parque Estadual Veredas do Peruaçu;</li> <li>3. Parque Estadual da Mata Seca;</li> <li>4. Refúgio Estadual de Vida Silvestre do Pandeiros;</li> <li>5. Área de Proteção Ambiental de Pandeiros;</li> <li>6. Área de Proteção Ambiental do Cocha e Gibão;</li> <li>7. Reserva Estadual de Desenvolvimento Sustentável Veredas do Acari;</li> </ol> <p>c) sob a gestão privada: 1. Reserva Particular do Patrimônio Natural Fazenda Porto Cajueiro.</p>
9	Mosaico do Espinhaço Alto Jequitinhonha (MG)	A região do Mosaico estende-se por 14 municípios (Itamarandiba, Senador Modestino Gonçalves, São Gonçalo do Rio Preto, Felício dos Santos, Rio Vermelho, Couto Magalhães de Minas, Sto Antônio do Itambé, Serra Azul de Minas, Serro, Diamantina, Buenópolis, Joaquim Felício, Bocaiúva e Olhos D'Água) onde estão localizadas sete UC's de Proteção integral além de cinco Áreas de Proteção Ambiental – APA	<p>I - sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio:</p> <p>a) Parque Nacional das Sempre Vivas;</p> <p>II - sob a gestão do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais - IEF:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Parque Estadual da Serra do Cabral;</li> <li>b) Parque Estadual do Biribiri;</li> <li>c) Parque Estadual do Rio Preto;</li> <li>d) Parque Estadual do Pico do Itambé;</li> <li>e) Parque Estadual da Serra Negra;</li> <li>f) Estação Ecológica Mata dos Ausentes;</li> <li>g) Área de Proteção Ambiental Água das Vertentes;</li> </ol> <p>III - sob a gestão da Prefeitura Municipal de Felício dos Santos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Área de Proteção Ambiental Felício dos Santos;</li> </ol> <p>IV - sob a gestão da Prefeitura Municipal de Couto de Magalhães de Minas:</p>

			a) Área de Proteção Ambiental Rio Manso.
10	Mosaico do Paranapiacaba (SP)	Capão Bonito, Guapiara, Ribeirão Grande e São Miguel Arcanjo (bacia do rio Paranapanema) e Iporanga, Itaoca, Eldorado e Sete Barras (bacia do rio Ribeira de Iguape). Foi também selecionada a região do divisor de águas entre a Bacia do Rio Ribeira e do Paranapanema, nos municípios de Apiaí e Tapiraí.	Parques estaduais Turístico Alto Ribeira (PETA), Intervalos, Carlos Botelho, Estação Ecológica Xituê, APA Serra do Mar e o novo Parque Estadual Nascentes do Paranapanema.
11	Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista (SP)	<p>Ubatuba, Ilhabela, São Sebastião, Santos, Bertioga Guarujá, Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá e Praia Grande</p> <p>Iguape, Ilha Comprida, Cananéia</p> <p>São Vicente e Praia Grande</p> <p>Jacupiranga: Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iporanga</p> <p>Lagamar: 9 municípios em SP: Cananéia, Iguape, Peruíbe, Barra do Turvo, Cajati, Jacupiranga, Ilha Comprida, Pariqueira-Açu, Miracatu, Itariri,</p> <p>• 9 municípios em PR: Guaratuba, Matinhos, Pontal do Paraná, Paranaguá, São José dos Pinhás, Morretes, Antonina, Guaraqueçaba, Campina Grande do Sul;</p> <p>Bocaina: Rio de Janeiro:- Angra dos Reis - Itaguaí - Mangaratiba - Paraty- Rio Claro</p> <p>São Paulo:- Areias-Bananal - Caraguatatuba-Cunha - Natividade da Serra - São José do Barreiro - São Luiz de Paraitinga - Silveiras - Ubatuba</p>	<p>Artigo 1º - Fica criado o Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista abrangendo as seguintes Unidades de Conservação:</p> <p>I - Área de Proteção Ambiental Estadual - APA Marinha do Litoral Norte;</p> <p>I - Área de Proteção Ambiental Estadual - APA Marinha do Litoral Centro;</p> <p>III - Área de Proteção Ambiental Estadual - APA Marinha do Litoral Sul;</p> <p>IV - Área de Proteção Ambiental Estadual - APA da Ilha Comprida;</p> <p>V - Área de Proteção Ambiental Municipal - APA de Alcatrazes;</p> <p>VI - Parque Estadual da Ilha Anchieta;</p> <p>VII - Parque Estadual da Ilhabela;</p> <p>VIII - Parque Estadual da Laje de Santos;</p> <p>IX - Parque Estadual Xixová-Japuí;</p> <p>X - Parque Estadual da Ilha do Cardoso;</p> <p>XI - Área de Relevante Interesse Ecológico Estadual de São Sebastião;</p> <p>XII - Área de Relevante Interesse Ecológico Estadual do Guará;</p> <p>XIII - Unidades de Conservação costeiras integrantes do Mosaico Estadual da Juréia-Itatins;</p> <p>XIV - Unidades de Conservação costeiras integrantes do Mosaico Estadual de Jacupiranga;</p> <p>XV - Unidades de Conservação costeiras do Estado de São Paulo integrantes do Mosaico Federal da Bocaina;</p> <p>XVI - Unidades de Conservação</p>

		Jureia-Itatins:Estado de São Paulo, entre a Região Metropolitana da Baixada Santista e o Litoral Sul/Vale do Ribeira, nos municípios de Iguape, Itariri, Miracatu e Peruíbe, tendo como confrontante Pedro de Toledo.	costeiras do Estado de São Paulo integrantes do Mosaico Federal do Litoral Sul do Estado de São Paulo e Litoral Norte do Estado do Paraná.
12	Mosaico Jureia Itatins (SP)	Estado de São Paulo, entre a Região Metropolitana da Baixada Santista e o Litoral Sul/Vale do Ribeira, nos municípios de Iguape, Itariri, Miracatu e Peruíbe, tendo como confrontante Pedro de Toledo.	06 Unidades de Conservação (UC) e suas zonas de amortecimento a saber: Estação Ecológica da Juréia-Itatins, Parque Estadual do Itinguçu, Parque Estadual do Prelado, Reservas de Desenvolvimento Sustentável - RDS do Despraiado, RDS da Barra do Una e Refúgios Estaduais de Vida Silvestre das ilhas do Abrigo ou Guaraú e Guararitama
13	Mosaico Jacupiranga (SP)	Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iporanga	10 Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento a saber: Parque Estadual de Jacupiranga; a Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS Barreiro/Anhemas; a Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS dos Quilombos de Barra do Turvo; Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS dos Pinheirinhos, Reserva de Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica  Desenvolvimento Sustentável – RDS de Lavras; APA do Planalto do Turvo; APA de Cajati; a APA do Rio Pardinho e Rio Vermelho; APA dos quilombos do Médio Ribeira; Parque Estadual do Lagamar de Cananéia; o Parque Estadual Caverna do Diabo; Parque Estadual do Rio Turvo; Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS de Itapanhapima; Reserva Extrativista – RESEX da Ilha do Tumba; Reserva Extrativista – RESEX Taquari; e áreas reservadas pra serem instituídas Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN, as quais irão compor o Mosaico do Jacupiranga
14	Mosaico Serra da Mantiqueira (SP/RJ/MG),	38 municípios, listados a seguir: 24 municípios em Minas Gerais: Aiuruoca, Alagoa, Baependi, Bocaina de Minas, Brasópolis, Camanducaia, Delfim Moreira, Extrema, Gonçalves, Itamonte,	19 Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento a saber: APA Federal da Serra da Mantiqueira, Parque Nacional do Itatiaia, APA Federal dos Mananciais do Rio Paraíba do Sul, Floresta Nacional de Lorena, Floresta Nacional de Passa Quatro, Parque Estadual de Campos do

		<p>Itanhandu, Itapeva, Liberdade, Marmelópolis, Paraisópolis, Passa Quatro, Passa Vinte, Piranguçu, Pouso Alto, Sapucaí Mirim, Toledo, Virgínia e Wenceslau Brás; 2 municípios no Rio de Janeiro: Resende e Itatiaia; e 13 municípios de São Paulo: Campos do Jordão, Cruzeiro, Guaratinguetá, Lavrinha, Lorena, Monteiro Lobato, Piquete, Pindamonhangaba, Queluz, São Bento do Sapucaí, São José dos Campos, Santo Antônio do Pinhal e Taubaté.</p>	<p>Jordão, Parque Estadual dos Mananciais de Campos do Jordão, Parque Estadual Serra do Papagaio, APA Estadual Fernão Dias, APA Estadual de Campos do Jordão, APA Estadual de Sapucaí Mirim, APA Estadual São Francisco Xavier, Parque Municipal da Serrinha do Alambari, Parque Municipal da Cachoeira da Fumaça, APA Municipal da Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica Serrinha do Alambari, APA Municipal de Campos do Jordão, RPPN Ave Lavrinha, RPPN Mitra do Bispo, RPPN Alto Gamarra</p>
15	Mosaico do Lagamar (SP/PR)	<p>9 municípios em SP: Cananéia, Iguape, Peruíbe, Barra do Turvo, Cajati, Jacupiranga, Ilha Comprida, Pariquera-Açu, Miracatu, Itariri,</p> <p>• 9 municípios em PR: Guaratuba, Matinhos, Pontal do Paraná, Paranaguá, São José dos Pinhas, Morretes, Antonina, Guaraqueçaba, Campina Grande do Sul;</p>	<p>34 Unidades de Conservação (UC) administradas tanto pela esfera federal como pelas esferas estaduais, municipais e privadas conforme listado a seguir:</p> <p>As UC Federais localizadas no Estado de SP: Área de Relevante Interesse Ecológico da Ilha da Queimada Grande e Queimada Pequena; Área de Relevante Interesse Ecológico Ilha do Ameixal; Área de Proteção Ambiental Cananéia-Iguape-Peruíbe; Estação Ecológica dos Tupiniquins; Reserva Extrativista Mandira; As UC Estaduais localizadas no Estado de São Paulo: Área de Proteção Ambiental Ilha Comprida; Estação Ecológica Chauás; Estação Ecológica Juréia-Itatins; Parque Estadual Campina do Encantado; Parque Estadual Jacupiranga; Parque Estadual Ilha do Cardoso; As UC Federais localizadas no Estado do PR: Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba; Estação Ecológica de Guaraqueçaba; Parque Nacional do Superagüi; Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange; Reserva Particular do Patrimônio Natural Salto Morato; Reserva Particular do Patrimônio Natural Sebuí; As UC Estaduais localizadas no Estado do PR: Área de Proteção Ambiental Estadual de Guaratuba; Floresta Estadual do Palmito; Parque Florestal do Rio das Onças; Estação Ecológica Ilha do Mel; Parque Estadual do Bogaçu; Parque Estadual da Ilha do Mel; Parque Estadual do Pau Oco;</p>

			Parque Estadual Pico do Marumbi; Parque Estadual da Graciosa; Parque Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica Estadual Roberto Ribas Lange; Parque Estadual Pico Paraná; Parque Estadual da Serra da Baitaca; As UC sob a gestão do município de Pontal do Paraná: Parque Natural da Restinga; Parque Natural do Manguezal do Rio Perequê; As UC sob a gestão do município de Guaratuba: Parque Natural da Lagoa do Parado; Reserva Particular do Patrimônio Natural Morro da Mina; e Reserva Particular do Patrimônio Natural Águas Belas;
16	Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense (RJ)	14 municípios (Figura 5): Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Macaé, Magé, Miguel Pereira, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Petrópolis, Rio Bonito, São Gonçalo, São José do Vale do Rio Preto, Silva Jardim, Teresópolis e Tanguá.	22 Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento, a saber: Área de Proteção Ambiental Federal de Guapimirim, Área de Proteção Ambiental Federal de Petrópolis, Estação Ecológica Federal Guanabara, Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Reserva Biológica Federal de Tinguá, Área de Proteção Ambiental Estadual da Bacia do Rio dos Frades, Área de Proteção Ambiental Estadual da Floresta do Jacarandá, Área de Proteção Ambiental Estadual da Bacia do Rio Macacu, Área de Proteção Ambiental Estadual de Macaé de Cima, Estação Ecológica Estadual do Paraíso, Parque Estadual dos Três Picos, Reserva Biológica Estadual de Araras, Área de Proteção Ambiental Estadual Maravilha, Parque Natural Municipal da Araponga, Monumento Natural Municipal Pedra das Flores, Estação Ecológica Municipal Monte das Flores, Área de Proteção Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica Ambiental Municipal Guapi-guapiaçu, Parque Natural Municipal da Taquara, RPPN CEC - Tinguá, RPPN El Nagual, RPPN Querência e RPPN Graziela Maciel Barroso
17	Mosaico Mico-Leão-Dourado (RJ)	Silva Jardim, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Araruama, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Nova Friburgo, Teresópolis, Guapimirim, Rio Bonito e Macaé	06 Unidades de Conservação a saber: Reserva Biológica União (2.548 ha), Reserva Biológica de Poço das Antas (5.500 ha), APA da Bacia do São João / Mico-Leão-Dourado (150.700 ha), Parque Municipal Natural Atalaia (235 ha), Parque Municipal Córrego da Luz (+- 250 ha) e Parque Municipal Natural do Mico-Leão-

			Dourado (+- 400 ha). Minuta de portaria encaminhada ao MMA ainda não contempla as RPPNs. São cerca de 14 RPPNs, que somam entre 1.800 e 2.000 ha.
18	Mosaico Carioca (RJ) <sup>44</sup>	Rio de Janeiro	<p>I - sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes:</p> <p>a) Parque Nacional da Tijuca; b) Monumento Natural das Ilhas Cagarras;</p> <p>II - sob a gestão do Instituto Estadual do Ambiente da Secretaria do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro-INEA/SEA:</p> <p>a) Parque Estadual da Pedra Branca; b) Área de Proteção Ambiental de Gericinó/Mendanha; c) Área de Proteção Ambiental de Sepetiba II; d) Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba;</p> <p>III - sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro-SMAC:</p> <p>a) Parque Natural Municipal Bosque da Barra; b) Parque Natural Municipal Chico Mendes; c) Parque Natural Municipal da Catacumba; d) Parque Natural Municipal da Cidade; e) Parque Natural Municipal da Freguesia; f) Parque Natural Municipal da Prainha; g) Parque Natural Municipal da Serra da Capoeira Grande; h) Parque Natural Municipal de Grumari; i) Parque Natural Municipal de Marapendi; j) Parque Natural Municipal do Mendanha; k) Parque Natural Municipal do Penhasco Dois Irmãos - Arquiteto Sérgio Bernardes; l) Parque Natural Municipal Fonte da Saudade; m) Parque Natural Municipal José Guilherme Merquior; n) Parque Natural Municipal Darke de Matos o) Área de Proteção Ambiental dos Morros da Babilônia e São João; p) Área de Proteção Ambiental dos Morros do Leme e Urubu; e q) Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca.</p>

<sup>44</sup> De acordo com a portaria n° 245.

19	Mosaico Serra da Bocaina (SP/RJ)	<p><b>Rio de Janeiro:</b>- Angra dos Reis - Itaguaí - Mangaratiba - Paraty- Rio Claro</p> <p><b>São Paulo:</b>- Areias-Bananal - Caraguatatuba-Cunha - Natividade da Serra - São José do Barreiro - São Luiz de Paraitinga - Silveiras - Ubatuba</p>	<p>10 Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento, a saber: Parque Nacional da Serra da Bocaina, Estação Ecológica de Tamoios, Área de Proteção Ambiental de Cairuçu, Área de Proteção Ambiental de Tamoios, Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul, Parque Estadual Marinho do Aventureiro, Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleos – Picingüaba, Cunha e Santa Virgínia), Parque Estadual Ilha Anchieta, Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica</p> <p>Estação Ecológica de Bananal, Área de Proteção Ambiental Municipal da Baía de Parati, Parati-Mirim e Saco do Mamangá</p>
20	Mosaico do Manguezal da Baía de Vitória (ES)	Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória	<p>a) Sob a gestão do Município de Cariacica: Parque Natural Municipal do Rio Itanguá; Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Manguezal de Cariacica.</p> <p>b) Sob a gestão do Município de Vila Velha: Parque Natural Municipal Parque da Mantegueira; Monumento Natural Morro do Penedo.</p> <p>c) Sob a gestão do Município de Vitória: Estação Ecológica Municipal Ilha do Lameirão; Parque Municipal Dom Luiz Gonzaga.</p>
21	Mosaico da Foz do Rio Doce (ES)	Linhares, Aracruz, Jaguaré, Sooretama e Vila Valério	<p>I - sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade:</p> <p>a) Floresta Nacional de Goytacazes;</p> <p>b) Reserva Biológica de Comboios; e</p> <p>c) Reserva Biológica de Sooretama;</p> <p>II - sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos Naturais do Município de Linhares/ES:</p> <p>a) Área de Relevante Interesse Ecológico do Degredo;</p> <p>III - sob gestão de particulares:</p> <p>a) Reserva Particular do Patrimônio Natural Restinga de Aracruz;</p> <p>b) Reserva Particular do Patrimônio Natural Recanto das Antas; e</p> <p>c) Reserva Particular do Patrimônio Natural Mutum Preto</p>

## APÊNDICE E - Roteiros de entrevistas

### Roteiro 1 – Processo de criação do MC

1	De forma resumida, qual era o contexto político em relação às políticas de conservação, no estado/cidade do Rio de Janeiro durante a criação do Mosaico Carioca (MC)? Você considera que era um contexto favorável ou desfavorável?
2	Na sua opinião, quais foram os fatores determinantes para a criação do MC?
3	Quais foram os atores e instituições envolvidos na criação do MC? Você acha que algum ator e/ou instituição teve papel decisivo? Houve cooperação entre os atores e instituições? E conflito?
4	Na sua opinião, quais os principais desafios encontrados na criação do MC?
5	Qual era a sua expectativa em relação ao MC?
6	Qual você acha que é o papel do MC para a cidade do Rio de Janeiro?

### Roteiro 2 – Processo de consolidação do MC

1	De forma resumida, como você descreveria o atual contexto político em relação às políticas de conservação, no estado/cidade do Rio de Janeiro atualmente? Considera favorável ou desfavorável para a consolidação do MC?
2	Quais são os atores e instituições envolvidas na consolidação do MC? Você acha que algum ator e/ou instituição tem papel decisivo?
3	Você acha que existe integração entre as instituições envolvidas na gestão do Mosaico? Existe cooperação? E conflito?
4	Quais as principais influências externas e internas sofridas pelo MC?
5	Qual é a sua expectativa em relação ao MC?
6	Quais são os principais desafios do MC?
7	Qual você acha que é o papel do MC para a cidade do Rio de Janeiro?

### Roteiro 3 - Entendimentos e percepções do instrumento Mosaico de Áreas Protegidas, com ênfase no Mosaico Carioca

1	De forma resumida, como você descreveria o atual contexto político em relação às políticas de conservação, no estado/cidade do Rio de Janeiro atualmente? Considera favorável ou desfavorável para a consolidação do MC?
2	Como compreende o território do Mosaico?
3	Possibilidades para um Mosaico no contexto urbano?

<b>4</b>	Qual a sua expectativa em relação aos Mosaicos num contexto nacional? Qual acha que são os principais desafios?
<b>5</b>	Acha que um Mosaico pode promover desenvolvimento territorial?
<b>6</b>	Mosaicos enquanto políticas públicas. Acha possível?
<b>7</b>	Qual o papel da academia para o debate?

APÊNDICE F - Interlocutores das entrevistas e sua inserção institucional no universo investigado

Interlocutores do eixo temático 1.

<b>Interlocutores</b>	<b>Inserção institucional</b>
G1	Ex Secretário Executivo do Mosaico Carioca
G2	Servidora INEA
G3	Representante do Núcleo de Apoio ao Mosaico Carioca (SMAC)

Interlocutores do eixo temático 2

<b>Interlocutores</b>	<b>Inserção institucional</b>
G3	Representante da Coordenação do Núcleo de Apoio ao Mosaico Carioca (SMAC)
G4	Gestor de Parque (INEA)/ Membro do colegiado coordenador do Mosaico Carioca
G5	Gestor de Parque(SMAC)/ Membro do Colegiado coordenador do Mosaico Carioca
G6	Analista do ICMBio/ PNT Membro do Colegiado coordenador do Mosaico Carioca
S1	Integrante da ONG Ecomarapendi/ Membro do Colegiado coordenador do Mosaico Carioca
S2	Integrante da Rede Carioca de Agricultura Urbana - Membro do Colegiado coordenador do Mosaico Carioca
S3	Integrante de um Projeto do Ibase

Interlocutores do eixo temático 3

<b>Interlocutores</b>	<b>Inserção institucional</b>
P1	Pesquisador (UFRJ)
P2	Pesquisadora do Ibase
P3	Pequisadora (UFF)

## ANEXO 1 – Portaria e reconhecimento do Mosaico Carioca

### **PORTARIA Nº 245 DE 11.07.2011 - DOU 12.07.2011**

A MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e nos arts. 8º ao 11 e 17 a 20 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, resolve:

Art. 1º Reconhecer o Mosaico Carioca, abrangendo as seguintes áreas localizadas no Estado do Rio de Janeiro:

I - sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes:

- a) Parque Nacional da Tijuca;
- b) Monumento Natural das Ilhas Cagarras;

II - sob a gestão do Instituto Estadual do Ambiente da Secretaria do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro-INEA/SEA:

- a) Parque Estadual da Pedra Branca;
- b) Área de Proteção Ambiental de Gericinó/Mendanha;
- c) Área de Proteção Ambiental de Sepetiba II;
- d) Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba;

III - sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro-SMAC:

- a) Parque Natural Municipal Bosque da Barra;
- b) Parque Natural Municipal Chico Mendes;
- c) Parque Natural Municipal da Catacumba;
- d) Parque Natural Municipal da Cidade;
- e) Parque Natural Municipal da Freguesia;
- f) Parque Natural Municipal da Prainha;
- g) Parque Natural Municipal da Serra da Capoeira Grande;
- h) Parque Natural Municipal de Grumari;
- i) Parque Natural Municipal de Marapendi;
- j) Parque Natural Municipal do Mendanha;
- k) Parque Natural Municipal do Penhasco Dois Irmãos - Arquiteto Sérgio Bernardes;
- l) Parque Natural Municipal Fonte da Saudade;
- m) Parque Natural Municipal José Guilherme Merquior;
- n) Parque Natural Municipal Darke de Matos
- o) Área de Proteção Ambiental dos Morros da Babilônia e São João;
- p) Área de Proteção Ambiental dos Morros do Leme e Urubu; e
- q) Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca.

Art. 2º O Mosaico Carioca contará com um Conselho Consultivo, que atuará como instância de gestão integrada das áreas elencadas no art. 1º desta Portaria.

Art. 3º O Conselho Consultivo do Mosaico Carioca terá a seguinte composição:

I - chefes, administradores ou gestores das áreas listadas no art. 1º desta Portaria, dos quais metade serão titulares e metade serão suplentes;

II - um representante do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro-JBRJ;

III - um representante do Conselho Municipal de Política Urbana do Rio de Janeiro-COMPUR;

IV - um representante do Conselho de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro-CONSEMAC;

V - um representante do setor privado da área de segurança;

VI - um representante do setor privado da área de turismo;

VII - um representante do setor privado de ensino e pesquisa;

VIII - um representante da sociedade civil indicado pelos comitês de bacia;

IX - um representante do setor privado da área educacional;

X - um representante do setor privado da área de comunicação;

XI - um representante do setor empresarial imobiliário;

XII - um representante do setor privado da área industrial;

XIII - um representante do setor privado da área de esporte/lazer;  
XIV - um representante do setor privado da área social;  
XV - um representante do setor privado da área cultural;  
XVI - um representante do setor privado da área de patrimônio cultural;  
XVII - um representante de entidades ambientalistas;  
XVIII - um representante da Associação de Moradores; e  
XIX - um representante da Associação de Favelas.

§ 1º O mandato de conselheiro é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público.

§ 2º O Conselho poderá convidar representantes de outros órgãos governamentais, não-governamentais e pessoas de notório saber, para contribuir na execução dos seus trabalhos.

Art. 4º O Conselho Consultivo do Mosaico Carioca será presidido por um dos chefes das unidades de conservação elencadas no art. 1º desta Portaria, escolhido pela maioria simples dos seus membros.

Art. 5º Ao Conselho Consultivo do Mosaico Carioca compete:

I - elaborar seu regimento interno, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da sua instituição;

II - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar:

a) as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente:

1. os usos na fronteira entre unidades;
2. o acesso às unidades;
3. a fiscalização;
4. o monitoramento e avaliação dos Planos de Manejo;
5. a pesquisa científica;

6. a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental;

b) a relação com a população residente na área do mosaico;

III - manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades; e

IV - manifestar-se, quando provocado por órgãos executor, por conselho de unidade de conservação ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, sobre assunto de interesse para gestão do mosaico.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

IZABELLA TEIXEIRA