

Mosaicos de unidades de conservação: desafios para a gestão integrada e participativa para a conservação da natureza

Gustavo Mendes de Melo
EICOS/IP/UFRJ e INCT-PPED/CNPq
melo.gustavo@yahoo.com¹

Marta de Azevedo Irving
EICOS/IP e PPED/IE/UFRJ e INCT-PPED/CNPq
mirving@mandic.com.br²

Resumo

Este artigo tem como objetivo contextualizar e discutir alguns dos principais desafios para a implementação dos mosaicos de unidades de conservação no âmbito das políticas públicas de proteção da natureza, no caso brasileiro. A noção de mosaicos tem como diretriz central a perspectiva da gestão das áreas protegidas e o planejamento territorial integrado e participativo para a conservação da natureza em uma escala regional. Por serem recentes em políticas públicas, e estarem associados a objetivos complexos, a sua implementação representa ainda um desafio nas políticas de conservação da natureza. O presente artigo contextualiza a estratégia de mosaicos no Brasil, tendo como base metodológica pesquisas bibliográficas e documentais sobre o tema. A análise considera que os mosaicos representam instrumentos de gestão territorial de difícil internalização entre os interlocutores da gestão das unidades de conservação, sendo esta perspectiva interpretada de forma limitada frente às oportunidades do processo de gestão integrada da biodiversidade. Além disso, o trabalho aponta a complexidade em relação ao comprometimento dos órgãos ambientais quanto à implementação dos mosaicos como alternativa para a conservação da natureza em escala regional. Neste sentido, aponta-se para a importância do desenvolvimento de instrumentos normativos com este objetivo, no âmbito dos órgãos ambientais envolvidos, para que sejam estabelecidos diretrizes e procedimentos claros a serem adotados por parte destas instâncias para a implementação efetiva dos mosaicos no país.

Palavras-chave: mosaicos de unidades de conservação; participação social; gestão territorial integrada.

Abstract

This article aims to contextualize and discuss some challenges to implementation mosaics of protected areas, in the context of public policy, in the Brazilian case. The idea of mosaics has like a central policy the perspective "extramural" in the management of protected areas, as an alternative to biodiversity conservation in a regional scale territorial planning. For being recent in the public policy and associated with complex objectives, the mosaics implementation is still a challenge in the Brazilian public policy. Thus, this article seeks to contextualize the strategy of mosaics in Brazil, with the methodological basis bibliographic and documentary research. The analysis considers the difficult to internalization the idea of mosaic in the management of protected areas. So, the prospect of "extramural" action as interpreted in a limited way, forward the opportunities to optimizing the process of integrated management of biodiversity. This work shows also a scenario with a limited commitment of environmental agencies involved in the implementation of the mosaics. In this sense, the work points to the importance of developing normative instruments for this purpose, under the environmental agencies involved, to create guidelines and procedures to be adopted for the effective implementation of the mosaics.

Keywords: *mosaics of protected areas; participative approach; integrate territorial management.*

¹ Pesquisador vinculado ao Grupo de Pesquisa Biodiversidade, Áreas Protegidas e Inclusão Social - GAPIS (Lattes/CNPq), Doutor em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pela UFRJ.

² Professora e pesquisadora do Programa EICOS de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (IP/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas.

Introdução

Os mosaicos³ podem ser criados no Brasil quando existir um conjunto de unidades de conservação⁴ próximas, justapostas ou sobrepostas. Neste processo, conforme o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000), podem ser consideradas ainda outras tipologias de áreas protegidas públicas ou privadas, como, por exemplo, as terras indígenas e as áreas remanescentes de quilombos.

Com a possibilidade de serem reconhecidos oficialmente no âmbito do Ministério do Meio Ambiente⁵, os mosaicos representam instrumentos legalmente constituídos nas políticas públicas de conservação da natureza, com o objetivo central de promover a gestão de um conjunto de áreas protegidas, em uma perspectiva integrada e participativa.

Um dos aspectos interessantes da noção de mosaico é que esta ressalta a importância de as unidades de conservação e demais tipologias de áreas protegidas serem interpretadas de forma interdependente, em uma perspectiva que vai além dos seus limites formais de delimitação. Isto tende a ser essencial na gestão destes espaços de natureza protegida, porque, de acordo com Tambellini (2007), é preciso mudar a visão equivocada das unidades de conservação e áreas protegidas, como se estas fossem ilhas isoladas no território, tanto administrativa quanto ecologicamente. Por esta via de análise, a noção de mosaico reforça, ainda mais, o sentido/significado das áreas protegidas, considerando-se os contextos regionais nos quais elas estão inseridas.

Além disso, a gestão de mosaicos considera também as denominadas áreas de interstício, que são aquelas que não se constituem como áreas protegidas para a conservação da biodiversidade, mas possuem relevância para a implementação do mosaico e interpretação da dinâmica regional na qual as áreas protegidas estão inseridas.

Segundo Carrillo (2009), dependendo do mosaico, as áreas de interstício podem se constituir como áreas estratégicas para a gestão, já que nestas áreas ocorrem percentuais expressivos de Áreas de Preservação Permanente⁶ (APP) e Reservas Legais⁷, com elevada importância para a conservação da biodiversidade.

3 Termo formulado por Paulo Nogueira Neto (DELELIS et al., 2010). Segundo Lino (1994 apud TAMBELLINI, 2007), o termo mosaico foi originalmente apresentado na proposta de criação da Reserva Ecológica Integrada da Serra de Paranapiacaba.

4 As unidades de conservação são definidas pelo SNUC (BRASIL, 2000) como espaços territoriais e seus recursos ambientais sob regime especial de administração.

5 O reconhecimento de um Mosaico Federal é realizado através de Portaria do Ministério do Meio Ambiente.

6 Área de Preservação Permanente (APP) corresponde a uma área protegida coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 1965).

7 Reserva Legal corresponde a uma área, que varia de 20% a 80% dependendo da região geográfica, localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas (BRASIL, op. cit.).

Neste contexto, o presente artigo objetiva discutir alguns dos principais desafios para a gestão dos mosaicos, no caso brasileiro, partindo para tal de dois eixos de discussão: a) a importância dos processos de gestão integrada das áreas protegidas inseridas em um mosaico; e b) o conselho como instância potencial de participação social, debate e integração dos interesses envolvidos na gestão.

A metodologia para orientar tal reflexão envolveu levantamento bibliográfico e documental sobre os mosaicos como alternativa nos processos de gestão da biodiversidade em âmbito regional, tendo como base pressupostos da pesquisa qualitativa, considerando a análise de conteúdo dos levantamentos realizados para a sistematização das informações (MINAYO, 1998).

Contextualizando os mosaicos nas políticas públicas de proteção da natureza

Para discutir alguns dos principais desafios enfrentados para a gestão de mosaicos, é importante que se interprete e contextualize, em âmbito internacional, a origem da alternativa do mosaico como estratégia de gestão territorial integrada e participativa para a conservação da biodiversidade.

De acordo com Maciel (2007), os mosaicos podem ser historicamente associados ao conceito de corredores ecológicos, que são áreas geográficas definidas com base em critérios de conservação biológica visando, principalmente, à conexão biológica entre as áreas protegidas (MMA, 2006). Apesar da distinção entre os conceitos de corredores ecológicos e de mosaicos, já que este último pode estar associado a uma formalidade administrativa de gestão, de acordo com França (2009), no histórico das políticas públicas brasileiras os dois conceitos são referidos muitas vezes em constantes conexões.

Retrospectivamente, no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG-7⁸, em 1993, já se considerava o conceito de corredores ecológicos⁹ como noção orientadora para a implementação desta iniciativa. Por esta via, incorporado a um dos maiores programas de cooperação multilateral relacionados à temática da conservação da biodiversidade, de importância global, o conceito de corredores ecológicos certamente contribuiu para influenciar a formulação das políticas públicas brasileiras de proteção da natureza na lógica dos mosaicos, posteriormente.

Esta perspectiva se expressou com clareza também no Projeto Corredores Ecológicos, que se desenvolveu em 1996, com a proposta de contribuir para a conservação da diversidade biológica a partir do manejo de grandes extensões de terra, por meio da implantação de corredores ecológicos na Amazônia e na Mata Atlântica, o que na época constituía uma concepção inovadora para o país¹⁰.

Com base nas lições apreendidas na implementação destes projetos, e na

8 O Programa foi conhecido como PPG-7 em função do financiamento por doações dos países integrantes do ex-Grupo dos Sete, da União Europeia e dos Países Baixos, complementadas com contrapartida crescente do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil.

9 Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 03 maio 2010.

10 MMA, 2006.

influência da noção de corredores ecológicos, os mosaicos foram então delineados como modelos possíveis para a gestão integrada das unidades de conservação e demais áreas protegidas no território nacional, a partir do SNUC, em 2000.

Em 2005 foi reconhecido oficialmente pelo Ministério do Meio Ambiente o primeiro mosaico no Brasil: o Mosaico Capivara-Confusões, no Estado do Piauí; no mesmo ano foi prevista uma estratégia para a consolidação de processos de reconhecimento de mosaicos em demais unidades federativas do país. Naquele ano, foi lançado o “Edital Mosaicos/Fundo Nacional do Meio Ambiente-FNMA”¹¹, que, com recursos de R\$ 4 milhões, teve como objetivos: apoiar a formação de mosaicos de unidades de conservação e demais áreas brasileiras legalmente protegidas e instrumentalizar os atores sociais relevantes para o processo de gestão territorial, através dos Planos de Desenvolvimento Territorial de Base Conservacionista – DTBC¹².

De acordo com Pinheiro (2010), com o objetivo de sensibilizar e mobilizar a sociedade e a gestão pública para a importância dos mosaicos, foram realizados, a partir de então, diversos seminários sobre o tema, além de ações desenvolvidas pela Reserva da Biosfera da Mata Atlântica¹³, no âmbito da “Cooperação Técnica para as áreas protegidas Brasil-França”, em curso desde 2006.

Conforme menciona Delelis (2010), mesmo o Brasil e a França possuindo mecanismos e diretrizes distintas para a criação e gestão das áreas protegidas, a cooperação internacional visou contribuir para inspirar novas formas de atuação com este objetivo e orientar ações para a construção de governança democrática para a conservação da biodiversidade nos dois países.

A criação dos Parques Naturais Regionais na França, sob a influência da noção de *Paisagem*, conforme debatido por diversos autores (METZINGER, 2001; LARRÈRE; LARRÈRE, 1977; BERQUE, 1995), ocorre associada a um processo de sensibilização e demanda da própria sociedade para o seu estabelecimento. O que reforça a importância do engajamento social dos diversos setores envolvidos com a gestão e a busca de uma visão estratégica com relação à conservação da natureza em um contexto regional.

A proposta dos Parques Naturais Regionais franceses, de acordo com a Lei nº 2006-436 (FRANÇA, 2006)¹⁴, tem como objetivos a manutenção das características naturais do território e a valorização das especificidades econômicas e culturais locais, o que implica em uma nova abordagem de gestão em comparação às alternativas convencionais, significativamente centradas em uma leitura instrumental deste

11 Edital disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/fnma/_arquivos/ed0105.pdf>.

12 A abordagem dos PDTBC consiste em estabelecer formas de associação entre desenvolvimento e conservação, estabelecendo e fortalecendo cadeias produtivas/econômicas que têm, como base, os produtos e serviços gerados pelas atividades conservacionistas.

13 A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica - RBMA, cuja área foi reconhecida pela UNESCO, em cinco fases sucessivas entre 1991 e 2002, foi a primeira unidade da Rede Mundial de Reservas da Biosfera declarada no Brasil. É a maior reserva da biosfera em área florestada do planeta, com cerca de 35 milhões de hectares, abrangendo áreas de 15 dos 17 estados brasileiros onde ocorre a Mata Atlântica, o que permite sua atuação na escala de todo o Bioma.

14 A lei francesa nº2006-436, de 14 de abril de 2006, é relativa aos parques nacionais, parques naturais marinhos e parques regionais. Disponível em: <www.legifrance.gouv.fr>. Acesso em: 12 abr. 2014.

processo.

Assim, o programa franco-brasileiro denominado “*Fortalecimento da gestão integrada e participativa em mosaicos de áreas protegidas no Brasil para o desenvolvimento territorial sustentável*” partiu do princípio de que as experiências de gestão dos Parques Naturais Regionais franceses poderiam inspirar novas práticas na gestão dos mosaicos no Brasil.

Neste contexto, a gestão de mosaicos vem sendo fomentada através de iniciativas inovadoras em políticas públicas para a sensibilização e mobilização da sociedade, conforme discutido por Vasco (2011)¹⁵, com o apoio e a colaboração de diversas instituições governamentais e não governamentais¹⁶.

Em decorrência deste debate e do reconhecimento desta estratégia como via inovadora para a conservação da biodiversidade, com alcance nacional, ocorrem atualmente, no Brasil, 13 mosaicos oficialmente estabelecidos na esfera federal, apresentados no Quadro 1:

Quadro 1 – Matriz síntese dos Mosaicos Federais no Brasil

N	NOME	ANO	ESTADO(S)	Nº UC
1	Mosaico Capivara-Confusões	2005	PI	2
2	Mosaico Central Fluminense	2006	RJ	29
3	Mosaico Bocaina	2006	RJ/SP	7
4	Mosaico da Mantiqueira	2006	RJ/SP/MG	17
5	Mosaico Lagamar	2006	SP/PR	31
6	Mosaico Grande Sertão Veredas-Peruaçu	2009	MG	9
7	Mosaico do Baixo Rio Negro	2010	AM	10
8	Mosaico do Espinhaço	2010	MG	10
9	Mosaico Mico-Leão-Dourado	2010	RJ	8
10	Mosaico Extremo Sul da Bahia	2010	BA	12
11	Mosaico Foz do Rio Doce	2010	ES	7
12	Mosaico Carioca	2011	RJ	22
13	Mosaico da Amazônia Meridional	2011	AM/MT/RO	40

15 Informações transmitidas pela autora através de apresentação oral realizada no curso “Mecanismos para gestão integrada de mosaicos de unidades de conservação”, realizado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, na Academia Nacional da Biodiversidade – ACADEBIO, Floresta Nacional de Ipanema, Iperó (SP), de 15 a 20 de agosto de 2011.

16 De acordo com a Rede Brasileira de Mosaicos, o processo de integração de esforços em nível nacional, no sentido do desenvolvimento e aperfeiçoamento da gestão de mosaico, é denominado “agenda integrada”, e envolve a Cooperação França-Brasil, através do Ministério do Meio Ambiente, do WWF-Brasil, da Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ), da Conservação Internacional (CI), da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA), da ONG Valor Natural (VN), da Associação Mico-Leão-Dourado (AMLD) e da Escola Latino-Americana de Áreas Protegidas (ELAP) (RBMA, 2011).

Fonte: ICMBio, 2011.

Na esfera estadual, são reconhecidos oficialmente outros 06 mosaicos¹⁷, apresentados no Quadro 2:

Quadro 2 – Matriz síntese dos Mosaicos Estaduais no Brasil

N	NOME	ANO	ESTADO(S)	Nº UC
1	Mosaico Tucuruí	2002	Pará	2
2	Mosaico Apuí	2010	Amazonas	29
3	Mosaico Serra São José Mosaico das Ilhas e Áreas	2007	Minas Gerais	7
4	Marinhas Protegidas do Litoral Paulista	2008	São Paulo	17
5	Mosaico Jacupiranga	2008	São Paulo	31
6	Mosaico do Manguezal da Baía de Vitória	2010	Espírito Santo	10

Fonte: PINHEIRO, 2010; MMA, 2010; WWF, 2010.

Segundo Pinheiro (2010), estão em curso ainda outros 21 processos de mobilização para o reconhecimento de novos mosaicos no Brasil, tanto na esfera federal quanto na estadual¹⁸. Neste sentido, a tendência seria o número de mosaicos aumentar expressivamente nos próximos anos, exigindo, por parte do poder público e da sociedade, um investimento permanente para o aperfeiçoamento da gestão neste tipo de contexto.

A integração na gestão das unidades de conservação no âmbito dos mosaicos

Um desafio central para a integração da gestão das unidades de conservação, na perspectiva dos mosaicos, tende a ser o engajamento dos seus distintos gestores. Isto, tendo como perspectiva um cenário no qual a gestão do mosaico estaria relacionada com processos de permanente diálogo intersetorial e intergovenamental, capaz de potencializar ações conjuntas de gestão e parcerias no sentido de apoiar a integração de políticas públicas em nível regional e o seu reatamento na esfera do território.

Conforme discutido por Melo (2012), muitos interlocutores da esfera governamental possuem um limitado engajamento no processo ou desconhecem em suas práticas cotidianas a importância deste instrumento de gestão. Uma das

¹⁷ Apesar de ter sido criado em 2006, no estado de São Paulo, o Mosaico Jureia-Itatins foi desafetado em 2009.

¹⁸ Para a contextualização das iniciativas de reconhecimento dos mosaicos, foram consultados ainda Lino (2009), Azevedo et al. (2009) e Lederman e Pinheiro (2009).

hipóteses para explicar esta afirmação estaria relacionada com o fato de os gestores recorrentemente interpretarem que gerir a própria unidade de conservação constitui um desafio extremamente complexo, em um cotidiano já sobrecarregado de funções técnicas e administrativas e pressões de diversas origens.

Assim, apesar da perspectiva da interdependência na gestão das unidades de conservação, reafirmada por Tambellini (2007), no caso dos mosaicos, segundo Melo (*op. cit.*), diversos gestores tendem a interpretar este engajamento como uma atribuição suplementar ao seu trabalho cotidiano, que exige novas responsabilidades e atribuições diante de condições já limitadas que enfrentam em relação aos recursos humanos e financeiros para a consolidação das unidades de conservação.

Outro aspecto que poderia estar relacionado com o grau de engajamento dos gestores, segundo Melo (*op. cit.*), seriam os distintos estágios de implementação de cada uma das unidades de conservação envolvidas em um mosaico, considerando o funcionamento do conselho e a elaboração e/ou implementação do Plano de Manejo¹⁹.

Com base em pesquisa realizada por Melo (2012), alguns gestores interpretam que, quanto mais estruturadas as unidades de conservação possam estar em relação a estes processos, mais implicados tenderiam a ser os seus gestores nas ações integradas do mosaico. A assimetria no grau de implantação das unidades de conservação envolvidas e o nível de disponibilidade de recursos humanos e financeiros para tal podem representar, portanto, aspectos importantes para o processo de integração da gestão das áreas protegidas, em uma perspectiva estratégica de mosaicos.

Outro desafio para a integração das unidades de conservação e demais áreas protegidas pode estar relacionado com a interlocução entre os representantes das diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal), envolvendo principalmente os gestores públicos que atuam nos setores de planejamento dos órgãos ambientais. Além da consolidação das formalidades para a criação do mosaico, conforme discutido por Melo (*op. cit.*), parece ser essencial que haja “vontade política” no âmbito das diferentes instituições e esferas de governo, para que isso seja possível.

Mesmo não havendo barreiras político-partidárias explícitas para as ações integradas, a interlocução entre as diferentes esferas de governo pode representar um desafio complexo a ser equacionado para a articulação da gestão das unidades de conservação no âmbito dos mosaicos, exigindo ações permanentes de sensibilização das instituições envolvidas em relação à temática da gestão integrada do mosaico e às potencialidades a ela associadas.

Complementarmente, além de se constituir como importante alternativa estratégica de gestão das unidades de conservação, segundo Carrillo (2009), o modelo de gestão por mosaico poderia reforçar também a importância do exercício de integração entre diferentes instrumentos de políticas públicas federais, estaduais e municipais que incidem sob um mesmo território.

Para isso, representa um desafio na gestão dos mosaicos a harmonização entre os diferentes instrumentos de ordenamento territorial (e a articulação das diferentes esferas públicas de gestão envolvidas), que se sobrepõem no espaço do mosaico,

¹⁹ Além da situação muitas vezes complexa de regularização fundiária, naquelas tipologias de manejo nas quais este processo é previsto.

como, por exemplo, os Planos Diretores Municipais²⁰ e os Zoneamentos Ecológicos Econômicos²¹. Como estes instrumentos se sobrepõem no território, segundo Moraes (2005), seria também fundamental o investimento na harmonização de políticas públicas, considerando os seus rebatimentos no espaço, evitando assim conflitos de objetivos e tensões e/ou controvérsias em relação às diretrizes de uso da base de recursos naturais.

Assim, a gestão por mosaicos seria, potencialmente, um caminho interessante para envolver, progressivamente e de forma qualificada, as esferas municipais de gestão pública nas estratégias de conservação da natureza. No caso de o município não possuir um Plano Diretor, por exemplo, a estratégia poderia fomentar a elaboração deste documento de planejamento, envolvendo os diversos setores já sensibilizados na escala do mosaico para a definição de prioridades de ações dirigidas à conservação da biodiversidade municipal e regional.

Um importante instrumento a ser considerado também nesta análise é o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), frequentemente associado às políticas públicas federais de licenciamento ambiental e zoneamento agrícola. Segundo Maciel (2007), o ZEE estabelece igualmente medidas e padrões de proteção ambiental no sentido de serem asseguradas a qualidade dos recursos hídricos, a conservação da biodiversidade e a qualidade de vida das populações envolvidas. A efetiva incorporação de suas orientações e premissas à gestão do mosaico poderia contribuir para fortalecer as estratégias de conservação da natureza em âmbito regional e, também, para a análise dinâmica sobre as principais pressões sobre os recursos naturais, com relação às prioridades de desenvolvimento regional.

Neste contexto, embora extremamente interessante em políticas públicas e com grande potencial de inovação no caso brasileiro, a estratégia de gestão por mosaicos representa, ainda, um caminho em construção – principalmente em função das dificuldades de articulação entre os diferentes instrumentos de planejamento territorial envolvidos, em hierarquias e sobreposições de competências e interesses ainda pouco assimilados pela sociedade.

O conselho como instrumento de gestão dos mosaicos

Considerando os espaços potenciais de articulação entre a gestão pública e a sociedade, os conselhos representam instâncias essenciais no processo de implementação das políticas de conservação da natureza. Definidos por Gohn (2003)

20 O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257/2001 (BRASIL, 2001), estabelece o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão territorial urbana, possuindo a função de definir condições para que se cumpra a função social da cidade e da propriedade. Deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo Poder Executivo, resultando em uma lei municipal que represente a expressão do pacto formado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.

21 Com base no Decreto 4.297/02, o ZEE deve considerar o equilíbrio entre a utilização dos recursos naturais e a disponibilidade existente, visando assegurar sua manutenção ou renovação para as gerações futuras.

como coletivos organizados, os conselhos estão presentes na história moderna como parte dos esforços empreendidos pelos movimentos sociais no sentido de um processo de reordenamento de políticas públicas brasileiras na direção da governabilidade e/ou governança democrática.

No caso dos mosaicos, o conselho deve envolver diversos setores da sociedade e assegurar o compromisso de participação social, conforme expresso nas diretrizes do SNUC. Assim, também na escala do mosaico, a gestão deve se efetivar de forma:

integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (BRASIL, 2000).

Cada mosaico deve ser constituído de um conselho formado por representações dos diversos setores governamentais e da sociedade civil com atuação na região de inserção. E este não deve apenas se constituir como o resultado de um “somatório” dos conselhos das unidades de conservação que o compõem (RBMA, 2009). De outra forma, deve representar uma instância estratégica de debate e reflexão sobre as políticas públicas incidentes na região.

O conselho do mosaico se constitui, potencialmente, como um canal para a participação social qualificada e articulação entre as representações da sociedade, e também entre as diferentes esferas governamentais, representando, assim, uma complexa arena política de discussão e negociação dos conflitos, conforme discutido por Gohn (*op. cit.*).

Mas, diante da origem do modelo brasileiro de unidades de conservação, essencialmente focado no interior dos seus limites formais para a gestão, poderiam os conselhos dos mosaicos se efetivar a partir de uma lógica distinta de integração das esferas de decisão, em uma perspectiva para além dos limites de cada uma das unidades de conservação envolvidas?

Este questionamento inspira, complementarmente, o debate sobre o tema e algumas questões parecem recorrentes nesta reflexão: como sensibilizar a sociedade para o engajamento na gestão dos mosaicos? Como fomentar, com base em propostas consistentes, o reconhecimento da importância do diálogo entre os diferentes setores da sociedade para a sua gestão?

Por mais que o conselho represente um espaço institucionalizado para o engajamento da sociedade nos processos de tomada de decisão, a sensibilização dos atores sociais regionais para o seu reconhecimento como instância capaz de influenciar a formulação e aplicação de políticas públicas, e a integração de diferentes esferas de governo, parece constituir um desafio fundamental para a sua consolidação no futuro (MACIEL, 2007).

Os conselhos dos mosaicos não são interpretados como hierarquicamente superiores aos demais conselhos das unidades de conservação, mas como instâncias de articulação regional, ou seja, de mobilização de redes sociais no território (governo, associações, ONGs, empresas, fóruns, conselhos), tendo em vista a necessidade de se

planejar ações em uma escala ampliada (DELELIS, 2010).

A constituição do conselho do mosaico deve ser encaminhada de maneira a promover os diferentes “elos” entre a gestão das unidades de conservação e, também, entre os órgãos de competência ambiental nas suas diferentes esferas da gestão pública, na perspectiva de integração de ações operacionais e administrativas estratégicas para a conservação da biodiversidade.

De acordo com Delelis (*op. cit.*), um dos maiores desafios no sentido de tornar o conselho do mosaico um espaço efetivamente dirigido à gestão territorial estratégica seria a criação de mecanismos de articulação das políticas públicas no nível horizontal, entre ministérios, secretarias e programas governamentais. Articulação que, segundo a autora, contribuiria para inserir as propostas de conservação da biodiversidade na agenda de desenvolvimento e vice-versa.

Portanto, o conselho do mosaico representa um instrumento fundamental para que este possa cumprir seus objetivos de gestão integrada e participativa do território. O que exige que os desafios associados à sua implementação sejam, recorrentemente, debatidos no âmbito das pesquisas acadêmicas e das políticas públicas de conservação da natureza.

Considerações finais

Muito além do manejo de fauna e flora, a gestão por mosaicos exige a interpretação de aspectos sociais e políticos sobre as estratégias de conservação da natureza em contextos multi-institucionais extremamente complexos.

Assim, um dos desafios para a sua consolidação tende a ser o desenvolvimento de programas/projetos elaborados e implementados em uma perspectiva intragovernamental, através de iniciativas que prevejam o intercâmbio permanente de esforços entre as diferentes institucionalidades públicas envolvidas.

Mas quais estratégias poderiam ser adotadas para se promover o fortalecimento da gestão por mosaicos, no sentido da integração entre as prioridades políticas dos órgãos de competência ambiental nas distintas esferas envolvidas neste processo? As discussões do presente artigo apontam para dois principais caminhos neste sentido.

O primeiro está relacionado ao desenvolvimento de instrumentos normativos no âmbito de cada um dos órgãos ambientais envolvidos (através de portarias e instruções normativas), com o objetivo de estabelecer diretrizes e procedimentos a serem adotados por parte dos distintos órgãos de competência na área ambiental para as ações vinculadas à implementação de mosaicos.

Frente ao fato de muitos dos interlocutores governamentais interpretarem a gestão das unidades de conservação como processos isolados, as estratégias anteriormente discutidas poderiam também contribuir para fortalecer a perspectiva da gestão das áreas protegidas além dos seus limites oficiais.

O segundo aspecto seria, de forma complementar, o desenvolvimento de ações que visem estruturar os mosaicos como instâncias efetivas para a gestão integrada da biodiversidade, dotadas de estrutura administrativa, com destinação governamental de

recursos humanos e financeiros para a sua implementação.

O fortalecimento da estrutura administrativa e orçamentária no âmbito dos mosaicos poderia contribuir para que estes se consolidem como ponto focal junto às instituições envolvidas, o que poderia representar um passo fundamental para o delineamento de estratégias político-institucionais em uma perspectiva multi-institucional.

Mas, para que se avance nesta perspectiva integradora na gestão das unidades de conservação, além de ações sistemáticas de articulação interinstitucional entre os órgãos envolvidos na esfera ambiental, é imprescindível que a gestão dos mosaicos fomente a participação ativa de representantes de diversos setores da sociedade civil atuantes naquele território, em todo o processo de planejamento e execução dos projetos de conservação da natureza.

Portanto, torna-se central a sensibilização dos diversos segmentos da sociedade para o seu engajamento neste processo. Uma ação fundamental com este objetivo seria o fomento à interlocução permanente entre os atores sociais envolvidos com outros fóruns de planejamento participativo regionais, como, por exemplo, os Comitês de Bacia Hidrográfica e as Agendas 21, para citar os mais conhecidos.

Muitos dos temas abordados no âmbito destes fóruns têm relação direta com aqueles debatidos no próprio conselho do mosaico. Desta forma, tal articulação seria essencial para o processo de mobilização regional, considerando-se a complexidade do processo de participação social em uma escala ampliada, conforme discutido por Delelis (2010).

Mas como envolver na gestão dos mosaicos, além de representantes de setores diretamente envolvidos com as estratégias de conservação da biodiversidade, os segmentos representativos dos processos produtivos, na lógica das tendências de desenvolvimento em curso, que privilegiam os indicadores econômicos em detrimento das ações ambientais?

Neste sentido, parece fundamental o estímulo à promoção de produtos e serviços com base em uma economia conservacionista, em uma perspectiva de integração entre as estratégias de conservação e de uso sustentável dos recursos naturais (MACIEL, 2007). Para tal, reafirma-se a importância de linhas de financiamento para apoiar projetos relacionados a temas que reflitam interesses de diversos setores da sociedade, como, por exemplo, aqueles que buscam promover a geração de emprego e renda, em associação às estratégias conservacionistas.

Assim, com base nas discussões sobre a gestão dos mosaicos, estes poderiam, em tese, vir a representar “lócus” privilegiados para a integração entre estratégias de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento econômico e social, ao considerar as ações de conservação da biodiversidade integradas à agenda de desenvolvimento e vice-versa.

Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, A. A.; GOULART, M. F.; SILVA, J. A.; VILHENA, C. A. (Org.). **Relatório do Mosaico de Unidades de Conservação do Espinhaço: Alto Jequitinhonha – Serra do Cabral - Processo de criação e implantação.** Instituto Biotrópicos, 2009.
- BERQUE, A. **Les raisons du paysage de la Chine antique aux environnements de synthèse.** Paris: Hazan, 1995.
- BRASIL. **Lei Nº 4.771.** Institui o Código Florestal, Brasil. 1965.
- _____. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.** Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e Decreto 4.340, 2002. Brasília: MMA, 2000.
- _____. **Lei Federal nº. 10.257 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências – denominada como Estatuto da Cidade.** Brasília, 2001.
- CARRILLO, A. C. **Relatório técnico do seminário sobre gestão territorial para conservação da biodiversidade.** Departamento de Áreas Protegidas, Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2009.
- DELELIS, C.; REHDER, T.; CARDOSO, T. **Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira.** Ministério do Meio Ambiente, MMA; Embaixada da França no Brasil - CDS UnB, Brasília, 2010. 149p.
- DELELIS, C. **Relatório do VI Seminário da Cooperação.** 6º Seminário Cooperação Franco-Brasileira, Lille, 2010. 21p.
- FRANÇA, F. **Apresentação realizada pelo autor.** Disponível em: <<http://www.franceamsud.org/site/wp-content/uploads/2009/08/Franca.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2009.
- FRANÇA. **Lei nº 2006-436.** Relativa aos Parques Nacionais, aos Parques Naturais Marinhos e aos Parques Naturais Regionais”, 14 de abril de 2006. Disponível em: <www.legifrance.gouv.fr>. Acesso em: 12 abr. 2014.
- GOHN, G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2003.
- ICMBIO. **Coordenação de Criação de Unidades de Conservação do ICMBIO.** Disponível em: <www.icmbio.gov.br>. Publicado em: 28 dez. 2009. Acesso em: 03 mar. 2011.
- LARRÈRE, C.; LARRÈRE, R. **Du bon usage de la nature.** Paris: Édition Aubier, 1997. 335p.
- LEDERMAN, M.; PINHEIRO, M. **Relatório da IV Oficina do Mosaico da Amazônia Meridional.** Chapada dos Guimarães. Mato Grosso, 2009.
- LINO, C. (RBMA-Reserva da Biosfera da Mata Atlântica). **Relatório da I Oficina Técnica: Mosaicos de Áreas Protegidas da Mata Atlântica.** Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica. São Paulo, 2009.
- MACIEL, B. de A. **Mosaicos de Unidades de Conservação: uma estratégia de conservação para a Mata Atlântica.** 182p. Dissertação de Mestrado – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- MELO, G. M. **Desafios para a gestão integrada e participativa do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense – RJ.** 208p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades de Ecologia Social - EICOS, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- METZGER, J. P. O que é ecologia da paisagem? **Biota Neotropica**, v. 1, n. 12, 2001.
- MINAYO, M.C.S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. **O corredor**

central da mata atlântica: uma nova escala de conservação da biodiversidade / Ministério do Meio Ambiente, Conservação Internacional e Fundação SOS Mata Atlântica. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Conservação Internacional, 2006.

_____. **Ministério do Meio Ambiente.** Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2010.

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas.** São Paulo: Annablume, 2005.

PINHEIRO, M. R. (Org.). **Recomendações para reconhecimento e implementação de Mosaicos de Áreas Protegidas.** Brasília: GTZ, 2010.

RBMA. **Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.** Relatório Técnico do Seminário de Áreas Protegidas, Mosaicos e Corredores Ecológicos na Mata Atlântica. Projeto de Fortalecimento e Intercâmbio de Mosaicos de Áreas Protegidas na Mata Atlântica. São Paulo, 2009.

_____. Disponível em: <www.rbma.org.br>. Acesso em: 14 mar. 2011.

TAMBELLINI, M. T. **Mosaico como modelo de gestão de áreas protegidas:** análise conceitual e processos de implantação. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

VASCO, I. F. **Um pouco da história dos Mosaicos no Brasil.** Palestra proferida no Curso de Gestão de Mosaico de Áreas Protegidas do ICMBio. ACADEBIO, São Paulo, 15 de agosto de 2011.

WWF. Disponível em: <<http://wwf.org.br>>. Acesso em: 12 jan. 2010.