



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CFCH – CENTRO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
PROGRAMA EICOS - PSICOSSOCIOLOGIA DE COMUNIDADES E
ECOLOGIA SOCIAL**

**A CONVENÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL DA UNESCO: AVALIANDO A
GOVERNANÇA NA COSTA DO DESCOBRIMENTO – RESERVAS DA
FLORESTA ATLÂNTICA (BA/ES)**

Andréa Curi Zarattini

**Rio de Janeiro
2013**

Andréa Curi Zarattini

**A CONVENÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL DA UNESCO: AVALIANDO A
GOVERNANÇA NA COSTA DO DESCOBRIMENTO – RESERVAS DA
FLORESTA ATLÂNTICA (BA/ES)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS), Instituto de Psicologia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social.

Orientadora
Dra. Marta de Azevedo Irving

FOLHA DE APROVAÇÃO

Andréa Curi Zarattini

A CONVENÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL DA UNESCO: AVALIANDO A GOVERNANÇA NA COSTA DO DESCOBRIMENTO – RESERVAS DA FLORESTA ATLÂNTICA (BA/ES)

RIO DE JANEIRO, XX DE ABRIL DE 2013.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS), Instituto de Psicologia, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social.

Aprovada por:

Dra. Marta de Azevedo Irving
Orientadora

Dr. Bernardo Machado Gontijo

Dra. Tânia Maria de Freitas Barros Maciel

Dra. Marie Louise Trindade Conilh de Beyssac

FICHA CATALOGRÁFICA

Zarattini, Andréa Curi

A Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO: Avaliando a Governança na Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica (BA/ES) / Andréa Curi Zarattini, 2013.

Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Programa EICOS, Instituto de Psicologia, 2013.

Orientadora: Marta de Azevedo Irving

1. Patrimônio. 2. Patrimônio Mundial. 3. Governança. 4. Convenção. 5. Políticas Públicas. 6. Conservação Ambiental. – Teses. I. Irving, Marta de Azevedo (Orient.). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Instituto de Psicologia/Programa EICOS. III. A Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO: Avaliando Governança na Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica (BA/ES).

RESUMO

A Convenção do Patrimônio Mundial/UNESCO representa uma estratégia internacional para o reconhecimento de bens de valor global e sua aplicação no Brasil tem sido marcada por algumas especificidades no plano conceitual e institucional. Neste contexto, a presente dissertação busca apresentar e discutir a trajetória na aplicação deste instrumento jurídico no País, tendo em vista a evolução da noção de patrimônio natural e as instirucionalidades envolvidas no processo. No caso brasileiro, esta noção foi ressignificada a partir do universo da cultura e da noção de patrimônio como monumento, o que se traduzem, também, no quadro institucional associado. Com base no referencial teórico sobre o conceito de Governança em áreas naturais protegidas, se estruturou um arcabouço metodológico para a sua avaliação em uma das áreas brasileiras reconhecidas pela UNESCO com Patrimônio Mundial da Humanidade: a Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica. Os resultados obtidos demonstram que a implementação de Sítios do Patrimônio Mundial - como estratégia conservacionista, resguarda sintonia com as demais políticas ambientais de reatamento territorial (como Mosaicos, Reservas da Biosfera e Corredores Ecológicos). Na perspectiva do referencial teórico adotado sobre governança, são identificados alguns avanços nas políticas públicas ambientais brasileiras para construção de mecanismos que favoreçam a participação social na gestão das áreas protegidas, sobretudo percebidas pelo elevado número de Conselhos e Comitês criados nos últimos anos. Entretanto, a questão da governança, especificamente na área Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica, ainda permanece em construção.

Palavras-chave: Patrimônio, Patrimônio Mundial, Governança, Convenção, Políticas Públicas e Conservação Ambiental.

ABSTRACT

The World Heritage Convention/ UNESCO represents an international strategy to recognize goods that have global value; the application of this convention in Brazil has been marked by some particularities, both conceptually and institutionally. In this context, this thesis looks to present and discuss trends in the application of this legal instrument in the country, in view of the evolution of the concept of heritage and the institutional particularities involved in the process. In Brazil, this concept has been resignified base on the cultural universe and the notion of heritage as a monument, which in turn reflects on associated institutional framework. Based on the theoretical framework of the concept of Governance in natural protected areas, a methodological outline was structured for the evaluation of one of the Brazilian areas recognized by UNESCO as World Heritage Site: the Discover Coast – Atlantic Forest Reserve. The results show that the implementation of World Heritage Sites in Brazil as a conservationist strategy is in line with other territorial protection environmental policies (such as Mosaics, Biosphere Reserves and Ecological Corridors). From the perspective of the theoretical framework adopted in regards to governance, some advances have been made in Brazilian environmental policies for the construction of mechanisms that stimulate social participation in the management of protected areas, mainly found in the elevated number of Councils and Committees created in the last few years. However, the issue of governance specifically in the area of the Discovery Coast: Atlantic Forest Reserves is still being constructed.

Key Words: Heritage, World Heritage, Governance, Convention, Public Policies, Environmental Conservation

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AP -	Área Protegida
BA -	Estado da Bahia
CEPLAC -	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CDB -	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CI -	Conservação Internacional
COBRAMAB -	Comissão Brasileira do Programa Homem e Biosfera
CONAMA -	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP -	Conferência das Partes
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DAP -	Diretoria de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente
ES -	Estado do Espírito Santo
FLONA -	Floresta Nacional
IBAMA -	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF -	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio -	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICOMOS -	Conselho Internacional de Sítios e Museus
ICCROM -	Centro Internacional de Estudos pela Conservação e Restauração de bens culturais
INPE -	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPHAN -	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IUCN -	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
MaB -	Programa Homem e Biosfera (MaB – <i>Man and the Biosphere</i>)
MMA -	Ministério do Meio Ambiente
MRE -	Ministério das Relações Exteriores
ONG -	Organização Não-Governamental
ONU -	Organização das Nações Unidas
PAC -	Plano de Aceleração do Crescimento
PARNA	Parque Nacional
PNAP -	Plano Nacional de Áreas Protegidas
PNUD -	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTAP -	Programa de Trabalho sobre áreas Protegidas
RAPPAM -	<i>Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management</i>
RBMA -	Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
REBIO -	Reserva Biológica
RESEX -	Reserva Extrativista
RPPN -	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEI -	Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia
SEMA -	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISBIO -	Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade
SISNAMA -	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC -	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPHAN -	Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUDEP -	Superintendência da Pesca

Sudhevea - Superintendência da Borracha
SOS - Fundação SOS Mata Atlântica
TNC - *The Nature Conservancy*
UC - Unidade de Conservação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a Ciência e a Cultura
Veracel - Veracel Celulose S/A
WHC - *World Heritage Centre*
WWF - *World Wide Fund for Nature*

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho acadêmico resulta, necessariamente, de um processo de construção coletiva. Muitos são os *inputs* derivados das leituras dos autores, conversas com amigos, observações rotineiras, debates com professores e, o que efetivamente “vira” um trabalho acadêmico, é o “caldo” de uma visão particular e racionalizada, movida por inquietações e ordenada em uma estrutura que permita o entendimento comum das ideias trabalhadas. Entretanto, várias pessoas acompanharam e estiveram ao meu lado nesse percurso e contribuíram para este meu “devaneio”, permeado por alegrias e conquistas, mas também por momentos de desânimo, dificuldades e desafios. Expresso aqui a minha profunda gratidão às instituições e pessoas que contribuíram e deram suporte a esta minha caminhada.

Ao ICMBio, instituição a qual sou vinculada profissionalmente, e aos colegas e amigos ali presentes, por terem me incentivado e apoiado na execução de mais este projeto de vida, inclusive possibilitando-me dedicação integral durante a sua realização.

Aos profissionais do ICMBio, IPHAN, UNESCO, MMA, Companhia Vale do Rio Doce, Veracel Celulose S/A, que concordaram em participar desta pesquisa e abriram gentilmente espaço em suas agendas pessoais. Sou imensamente grata a todos vocês, pela disponibilidade e pelo interesse. Tenham certeza as nossas conversas, entrevistas e questionários foram fundamentais para que esta pesquisa pudesse ser desenvolvida.

À professora Marta Irving, orientadora desta dissertação, pelo exemplo que é de profissional, que agrega conhecimento, competência e delicadeza à capacidade de enxergar o potencial de cada um de seus orientandos. Agradeço a oportunidade, a amizade, a confiança, a orientação e, em especial, a compreensão diante das minhas dificuldades em caminhar no universo acadêmico, tão distinto do meu mundo de funcionária pública do poder executivo.

Aos colegas EICOS/UFRJ 2011, nosso grupo dos 11, pelo apoio mútuo e a feliz oportunidade de reviver as travessuras do mundo acadêmico. Em especial a Aline Martins, “minha cúmplice”, pelo companheirismo e amizade.

Aos meus “fiéis escudeiros” Mariana Oliveira do Prado, Marcelo Augusto Gurgel de Lima, Cláudia Horta de Almeida e Jacqueline Silva Rodrigues, pelo carinho e incondicional apoio. Com vocês, não existiu distância entre Brasília e Rio de Janeiro.

Ao Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS/UFRJ), pela possibilidade de efetuar este estudo. E, dentro deste Programa, não posso deixar de agradecer o cuidado e a amabilidade com as quais somos acolhidos na Secretaria por Ricardo Fernandes e Carmem Martins.

Aos professores Bernardo Gontijo e Marie Louise Trindade Conilh de Beyssac, que me deram a alegria de participarem da minha banca de qualificação e que, com suas observações, aportaram a este trabalho contribuições, críticas e conselhos, e me permitiram a percepção de “novos olhares”.

Às minhas colegas de ICMBio Iasmira Freire e Luiza Lenzi, e a amiga Márcia Hirota que, sempre munidas do característico espírito de coleguismo e amabilidade, foram incansáveis na tarefa de elaboração dos mapas utilizados nessa dissertação.

A tantos amigos, antigos e novos, que eu não ousaria citar nomes - sob o risco deste agradecimento ser maior do que a própria dissertação, pelas conversas, gargalhadas, abraços apertados, choros contidos ou não, enfim, por toda a manifestação de carinho e companheirismo, tão importante para manutenção da saúde e sanidade de qualquer mestrando.

E, especialmente, agradeço a minha família, meu alicerce maior. À minha mãe, Leonor, pelo exemplo de mulher e amor inesgotável. Ao meu pai, Zarattini, e ao meu irmão, João Marcos, *in memoriam*, que ainda estão vivos em minhas lembranças e continuam iluminando o meu caminho. À minha irmã, Rosanne, meus sobrinhos, Leonardo e Marcella, e aos meus cunhados, Oswaldo e Cila, que sempre torceram por mim e apoiaram as minhas escolhas, com disposição para me acompanhar e ajudar, em todas as horas.

“...quando conservamos e descobrimos novos arquipélagos de certezas, devemos saber que navegamos em um oceano de incertezas.”
(MORIN, 2003, p. 59).

“conhecer e pensar não é chegar a uma verdade absolutamente certa, mas dialogar com a incerteza”.
(MORIN, 2003, p. 59).

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO, JUSTIFICATIVA E OBJETIVO	15
CAPÍTULO 1 - A UNESCO e a Convenção do Patrimônio Mundial	25
1.1 Convenção do Patrimônio Mundial: Contexto histórico e estrutura organizacional	29
1.2 O conceito de Patrimônio Cultural e Natural e as institucionalidades públicas no Brasil	38
CAPÍTULO 2 – Noções orientadoras de governança e implicações nas políticas públicas de proteção da natureza	65
2.1 A noção de governança nas políticas públicas	65
2.2 O compromisso de governança democrática nas políticas públicas de proteção da natureza e sua aplicação para os Sítios do Patrimônio Mundial	78
CAPÍTULO 3 – Estudo de Caso: Sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica	84
3.1 Localização, contexto e importância ecológica	84
3.2 Dinâmica socioeconômica	94
3.3 Alternativas de gestão para a conservação da natureza	100
3.3.1 Reservas da Biosfera	101
3.3.2 Mosaicos de Áreas Protegidas	104
3.3.3 Corredores Ecológicos	106
CAPÍTULO 4 – O Caminho metodológico da pesquisa	112
4.1 Abordagem metodológica da pesquisa	112
4.2 Análise de governança	120
4.3 Procedimentos éticos e formalização da pesquisa	120

CAPÍTULO 5 – Compreendendo a noção de governança na Costa do Descobrimento	122
5.1 A noção de Sítios do Patrimônio Natural da Humanidade e justificativa para a Costa do Descobrimento	122
5.2 Instâncias de diálogo e negociação e a gestão do território	131
5.2.1 Princípio de Legitimidade e Voz	132
5.2.2 Princípio de Direcionamento	149
5.2.3 Princípio de <i>Performance</i> ou Desempenho	155
5.2.4 Princípio de Responsabilidade	165
CAPÍTULO 6 - Considerações Finais	171
REFERÊNCIAS	177

LISTA DE ILUSTRAÇÕES – Quadros e Figuras

	Página
QUADROS	
Quadro 1 - Cronologia dos marcos orientadores que contribuíram para a construção da Convenção do Patrimônio Mundial, no período de 1959 a 1972	26
Quadro 2- Estrutura organizacional esquemática da Convenção do Patrimônio Mundial	32
Quadro 3- Critérios adotados pela Convenção do Patrimônio Mundial para reconhecimento de bens	34
Quadro 4 - Bens inscritos na Lista do Patrimônio Mundial em 1978	36
Quadro 5 - Áreas brasileiras reconhecidas como Patrimônio Mundial no âmbito dos bens naturais	58
Quadro 6 - Áreas brasileiras reconhecidas como Patrimônio Mundial no âmbito dos bens culturais	59
Quadro 7 - Princípios de “boa governança”	73
Quadro 8 - Atitudes desejáveis para “boa governança” na gestão de áreas protegidas	75
Quadro 9 - Quadro Síntese sobre as Áreas Protegidas na área Patrimônio Natural da Humanidade Costa do Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica	93
Quadro 10 - Síntese das Áreas Protegidas no sítio do Patrimônio Natural da Humanidade Costa do Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica e as instituições responsáveis por sua gestão	100
Quadro 11 - Reservas da Biosfera reconhecidas pela UNESCO no Brasil	103
Quadro 12 - Mosaicos Federais no Brasil	106
Quadro 13 - Síntese das bases conceituais e para a gestão de: Reservas da Biosfera, Mosaicos e Corredores Ecológicos	110
Quadro 14 - Perfil dos atores institucionais que responderam ao questionário da pesquisa	118
Quadro 15 - Perfil dos atores institucionais estratégicos	119
Quadro 16 - Conselhos identificados pelos atores institucionais locais na área Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica e periodicidade das reuniões	133
Quadro 17 - APs do sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica sobrepostas a áreas de Mosaicos	136
Quadro 18 - Síntese do processo de implantação dos Conselhos nas Unidades de Conservação do Sítio do Patrimônio Mundial	166

FIGURAS

Figura 1-	Síntese Atual da Tipologia de Bens Considerados Patrimônio Mundial	38
Figura 2 -	Remanescentes florestais e ecossistemas associados no domínio do bioma Mata Atlântica, no Brasil	88
Figura 3 -	Remanescentes florestais e ecossistemas associados no domínio do bioma Mata Atlântica, nos Estados da Bahia e Espírito Santo	89
Figura 4 -	Localização do sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica	91
Figura 5 -	Sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica	92
Figura 6 -	Uso e Ocupação das terras da Costa do Descobrimento, em 2008	99

APÊNDICES

Apêndice 1 -	Termo de Consentimento Informado	184
Apêndice 2 -	Roteiro de entrevistas	186
Apêndice 3 -	Questionário semi-estruturado	189

ANEXOS

Anexo 1 -	Convenção do Patrimônio Mundial	192
Anexo 2 -	Documento Oficial de reconhecimento do sítio Costa do Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica, no âmbito da UNESCO	204
Anexo 3 -	Licença de pesquisa concedida pelo ICMBio	205
Anexo 4 –	Síntese dos Territórios de Identidade no Estado da Bahia	209

INTRODUÇÃO, JUSTIFICATIVA E OBJETIVO

A partir da década de 70, a temática ambiental tem se tornado questão fundamental nos debates e decisões no Brasil, e a busca por estratégias para a proteção da natureza passou a, gradativamente, ser incorporada pelas políticas públicas, na expectativa de conciliação entre desenvolvimento e conservação dos recursos naturais. Esta busca por estratégias para a proteção da natureza no âmbito das institucionalidades brasileiras teve estreita associação ao contexto das instituições internacionais que, com o objetivo de buscar soluções para a crise ambiental, no plano global na década de 70, passaram a incluir o debate entre as questões ambientais e a crescente demanda de desenvolvimento nas discussões promovidas em inúmeros *fóruns* de alcance internacional. E, especialmente no âmbito dos compromissos estabelecidos entre os países que integram as Nações Unidas, instrumentos internacionais foram firmados com o objetivo de mediar os conflitos identificados como responsáveis pela crise ambiental deste período. (IRVING, GIULIANI e LOUREIRO, 2008).

Esta busca por estratégias para o enfrentamento da crise ambiental na expectativa de proteção da natureza é abordada por Figueira (2009), que a associa à força do movimento engendrado por comunidades epistêmicas, Organizações não Governamentais e a opinião pública que, a partir de estudos técnicos e influenciada pelas catástrofes decorrentes da década de 70, vem direcionando as suas preocupações para o problema da degradação ambiental e os seus efeitos sobre a vida humana. Lago (2006) reafirma este argumento quando aponta que,

A atenção da opinião pública e as pressões políticas verificavam-se principalmente nos países industrializados, onde as comunidades científicas e um número crescente de organizações não-governamentais conquistavam amplo espaço para a divulgação de suas denúncias e alertas. (LAGO, 2006, p.17)

O cenário de catástrofe ambiental vivenciado na década de 70, associado ao movimento de reflexão e debate suscitado no âmbito da comunidade acadêmica, Organizações não Governamentais e opinião pública, gerou um ambiente favorável para a realização de uma reunião de âmbito global, apontada como o grande marco internacional para as questões ambientais, a Conferência de Estocolmo. Esta Conferência foi a primeira oportunidade em que representantes governamentais uniram-se para discutir a necessidade de tomar medidas efetivas para o controle das causas da degradação ambiental, no plano global. Assim, a Conferência de Estocolmo colocou a temática ambiental nas agendas oficiais dos países e das organizações internacionais e representou um marco político para este debate, inclusive no Brasil.

Os debates ocorridos, nesta ocasião, viabilizaram o estabelecimento de um cenário favorável para que fossem formalizados diversos acordos estratégicos internacionais para a conservação da natureza, tendo Hufty e Aubertin (2007, p141) apontado este período como o de surgimento da “diplomacia ambiental global”. A partir desta Conferência, conforme destacam os autores,

acordos e programas de cunho ambientais globais se multiplicaram e foram acompanhados por organismos especializados, governamentais, intergovernamentais e não-governamentais. O meio ambiente tornou-se um campo pleno de relações internacionais, tanto pela importância das questões envolvidas e da abundância de seus atores, mas também pelo aparecimento de uma literatura e de departamentos universitários especializados. Conferências internacionais mediadas se sucederam, dando pelo seu tom dramático visibilidade a questões muitas vezes complexas. (HUFTY e AUBERTIN, 2007, p141).

Assim, como resultado do desdobramento do movimento internacional na área ambiental e dos movimentos contestatórios com relação aos padrões vigentes de crescimento econômico na sociedade contemporânea, em 1972 foi firmada a Convenção do Patrimônio Mundial/UNESCO¹. Esta Convenção foi estabelecida como uma ferramenta para o enfrentamento mundial no embate entre desenvolvimento e conservação da natureza. E, ainda, representou um dos instrumentos de mediação internacional para a proteção e conservação da natureza.

A Convenção do Patrimônio Mundial/UNESCO, que tem como finalidade garantir a proteção de bens de referência das sociedades contemporâneas – obras artísticas, monumentos naturais ou edificados, áreas naturais de importância para a biodiversidade global ou de interesse para a história da evolução da terra ou da cultura da humanidade, entre outros - representou uma das estratégias da UNESCO para fazer face ao cenário de catástrofes mundiais do início da década de 70. E, este instrumento, desde a sua origem, tem desempenhado um papel fundamental no entendimento da convergência entre a conservação da natureza e cultura, no âmbito das políticas públicas globais.

A implementação dessa Convenção teve evidentes rebatimentos no Brasil. Também, seguiu noções de natureza e vinculações institucionais distintas, uma vez que a responsabilidade por sua aplicação esteve, em períodos diferentes, vinculada aos órgãos responsáveis pela política cultural e/ou ambiental no país. Entretanto, mesmo esta competência se alternando entre os órgãos de cultura e aqueles de competência ambiental, a incorporação de áreas naturais protegidas na estratégia utilizada para a aplicação da Convenção no Brasil sempre foi empregada.

Por sua vez, o estabelecimento de áreas naturais protegidas, que constituem a principal estratégia para a conservação da biodiversidade, foi também influenciado pelo debate ambiental nos anos 70, sobretudo em função dos resultados da Conferência de Estocolmo, ocasião em que o estabelecimento de áreas protegidas teve maior visibilidade nas políticas

¹ **Anexo 1** – Texto da Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO

públicas, globais e brasileiras. Segundo Medeiros (2006), foi neste momento histórico que se inaugurou uma nova fase no ambientalismo mundial, com reflexos no cenário político brasileiro. Conforme aponta o autor,

Foi também a partir dos anos 70 que diversas iniciativas, no sentido de criação ou reconhecimento de áreas de relevante interesse ecológico ou cultural, começaram a ser discutidas e implementadas. A lógica deste processo era de estimular e fomentar a conservação de áreas representativas e singulares ao redor do mundo e, ao mesmo tempo e em alguns casos, estabelecer áreas demonstrativas onde pesquisas científicas pudessem ser realizadas. (MEDEIROS, 2006, p. 55).

Como uma estratégia pautada em orientações internacionais de proteção da natureza, concebidas e adotadas em escala global, as áreas protegidas passaram a ser, a partir de então, cada vez mais, tema central em políticas internacionais. Para melhor compreensão desta afirmação, a IUCN define uma área protegida como,

um espaço geográfico terrestre e/ou marítimo claramente delimitado e oficialmente reconhecido, destinado e gerenciado para assegurar a conservação da natureza e dos ecossistemas a longo prazo, bem como dos serviços ambientais e dos valores e tradições culturais associados (IUCN, 2008, p.8).

Contudo, no uso de em sentido geográfico mais apropriado e segundo um conceito mais abrangente, áreas protegidas são todos os espaços territoriais de um país, sejam estes terrestres ou marinhos, que apresentam dinâmicas de ocupação e uso específicos e, ainda, que dispõem de estatuto legal e regime de administração diferenciado. (MEDEIROS *et al*, 2004).

Mas, no caso brasileiro, muito antes da década de 70 a discussão sobre áreas protegidas e a aplicação dessa estratégia de conservação da

natureza se iniciou, particularmente no final da década de 1930. Isto porque foi no final desta década que no Brasil foram criados os dois primeiros Parques Nacionais: Parque Nacional de Itatiaia (1937) e Parque Nacional do Iguaçu (1939). Desde então, o movimento para a criação de novas áreas protegidas vem assumindo importância destacada nas políticas públicas de conservação da natureza, principalmente em função do reconhecimento do País como megadiverso, sob os aspectos de natureza e cultura.

Entretanto, embora o processo de criação de áreas protegidas tenha seguido seu curso nas décadas posteriores a 1930, foi somente no ano de 2000 que o Brasil concretizou o principal alicerce legal para o estabelecimento de áreas protegidas, a Lei 9985/2000 (Brasil, 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação² da Natureza (SNUC). Mas, a partir da denominada Lei do SNUC, o Brasil passou a utilizar em suas políticas públicas para conservação da natureza dois conceitos norteadores: unidades de conservação e áreas protegidas. Porém, o conceito de “unidades de conservação” estabelecido no SNUC é distinto do conceito de “áreas protegidas” como internalizados pelos *fóruns* internacionais, conforme discutido por diversos autores.

Medeiros & Garay (2006) e Medeiros (2006) afirmam que, no contexto brasileiro, as áreas naturais protegidas envolvem diferentes tipologias e categorias de manejo, cuja implantação teve seu início no século XX. Para os autores, além das áreas protegidas designadas como Unidades de Conservação e incorporadas pelo SNUC, estão também incluídas na definição de áreas protegidas brasileiras as reservas legais³, as Áreas de Preservação Permanente (APPs)⁴, as Terras Indígenas (TIs)⁵, os Territórios de

² Conforme a Lei 9985/2000, entende-se por Unidade de Conservação o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

³ Conforme a Lei nº 12.651, de 25/05/2012, Reserva Legal é a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

⁴ Conforme a Lei nº 12.651, de 25/05/2012, Área de Preservação Permanente (APP) é uma “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Remanescentes Quilombolas⁶, as áreas tombadas⁷ e aquelas áreas naturais protegidas, definidas a partir de convenções e tratados internacionais - como as Reservas da Biosfera, os Sítios do Patrimônio da Humanidade⁸ e os Sítios Ramsar (Medeiros & Garay, 2006).

Assim, tendo como alicerce o entendimento de áreas protegidas apresentado por Medeiros & Garay, 2006, - que amplia o conjunto das tipologias de áreas protegidas para além das categorias de manejo previstas no SNUC, o foco da presente pesquisa está centrado nas áreas reconhecidas como Patrimônio Mundial Natural, objeto da Convenção do Patrimônio Mundial/UNESCO.

No caso brasileiro, embora o reconhecimento de áreas naturais como Patrimônio da Humanidade tenha expressão desde a década de 1980, parece ter ocorrido uma omissão do poder público com relação às mesmas, pelo fato de não ter incorporado esta tipologia dentre as estratégias de conservação da natureza traçadas a partir da Lei do SNUC. Contudo, em 2006, com a publicação do Decreto 5.758, que estabeleceu o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas – PNAP, – (BRASIL, 2006)⁹, este equívoco parece ter sido corrigido, uma vez que o texto do Plano reconheceu a importância da incorporação de outras tipologias de áreas protegidas na estratégia de conservação da natureza, além das próprias categorias de unidades de conservação¹⁰ definidas no SNUC.

⁵ A Constituição Federal Brasileira de 1988, no parágrafo 1º do artigo 231, traz o conceito de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, definidas como sendo aquelas "por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições". Terras que, segundo o inciso XI do artigo 20 da CF, "são bens da União" e que, pelo §4º do art. 231, são "inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis".

⁶ Constituem-se em terras quilombolas as áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo, cuja legalidade está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 68, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que traz a seguinte redação: "Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos."

⁷ O tombamento é um ato administrativo realizado pelo Poder Público com o objetivo de preservar, por intermédio da aplicação de legislação específica, bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados.

⁸ Patrimônio da Humanidade ou Patrimônio Mundial são sinônimos no entendimento adotado pela pesquisa.

⁹ O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) foi aprovado pelo Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006. Este documento tem sua origem no compromisso assumido pelo Brasil perante a Convenção da Diversidade Biológica – CDB (Decisão VII/28, 2004).

¹⁰ O SNUC é composto por 12 categorias de UCs, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos. Estas 12 categorias estão organizadas em dois grupos: Proteção Integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Parque Estadual, Monumento Natural e Refúgio de Vida

Ainda, este Plano trouxe um capítulo específico, no qual são também definidas as orientações relacionadas às áreas com reconhecimento internacional. No PNAP é também destacado o compromisso brasileiro no estabelecimento e fortalecimento de mecanismos e instrumentos de participação social, de maneira a se ampliar a inclusão da diversidade sociocultural do País na gestão das áreas protegidas.

O estabelecimento do PNAP representou uma estratégia legal do poder público e da sociedade envolvida na construção desse processo, para o cumprimento das determinações da Constituição brasileira de 1988 que, no seu Capítulo VI, art. 225, *caput*, menciona que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Também, com a promulgação da Constituição brasileira de 1988, ficou sinalizada a responsabilidade compartilhada entre o Estado (por meio do Poder Público instituído) e a sociedade, para defesa e preservação da natureza.

Assim, considerando a abrangência legal e conceitual dos compromissos de conservação da natureza no Brasil, a gestão efetiva e eficiente das áreas reconhecidas como Patrimônio da Humanidade no território brasileiro está alinhada às orientações emanadas pela Constituição brasileira de 1988, bem como pelo SNUC e PNAP. Complementarmente, o compromisso assumido pelo Brasil para a proteção da biodiversidade e da sociodiversidade, por meio das áreas reconhecidas como Patrimônio Natural da Humanidade pela UNESCO, consiste em consolidar a gestão de espaços naturais, em um contexto que promova a valorização de hábitos democráticos – alicerçados em participação social, confiança e cooperação. Assim, a perspectiva aqui adotada defende a noção de que o compromisso de participação social constitui um pressuposto decisivo para o fortalecimento das estratégias de conservação da natureza, uma vez que favorece a capacidade do indivíduo, ou de grupos organizados, de influenciar o processo decisório em políticas públicas.

Silvestre) e Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental, Área de Proteção Ambiental Estadual, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Floresta Estadual, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural).

Para contribuir à reflexão sobre os desafios decorrentes da estruturação de processos democráticos que favoreçam a participação social na gestão das áreas Patrimônio da Humanidade, esta dissertação tem como tema central de abordagem a noção de governança, na gestão da natureza. Entretanto, o exercício de governança democrática está associado a processos que garantam alguns requisitos fundamentais: a capacidade de diálogo e negociação entre os atores envolvidos, a igualdade nas condições de participação, bem como a existência de instâncias formais nas quais este diálogo e o processo de negociação possam ser exercidos. E, ainda, essas condições caracterizam-se como fundamentais para que o entendimento entre os atores seja possível, uma vez a participação social tende a ocorrer em contextos de interesses por vezes antagônicos.

Portanto, a análise da gestão das áreas naturais reconhecidas como Patrimônio da Humanidade, sob a ótica de governança democrática na gestão de áreas naturais protegidas, representa tema chave para o aprimoramento das ações empreendidas nessas áreas e, também, para as políticas públicas relacionadas e esta temática.

Com base neste contexto, a presente pesquisa tem como objetivo a interpretação do processo de governança no sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica”¹¹, reconhecido pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade. Busca-se também, com a pesquisa, a identificação de limitações, potencialidades e eventuais desafios para a construção de instâncias democráticas de gestão em áreas naturais de reconhecimento e importância global.

A pesquisa insere-se no Programa de Pós-Graduação de Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS) e no Grupo de Pesquisa Governança, Biodiversidade, Áreas Protegidas e Inclusão Social (GAPIS) (Plataforma lattes/CNPq), que tem o objetivo de consolidar um histórico de reflexões teóricas e projetos aplicados, relacionados à discussão

¹¹ Conforme consta nos documentos apresentados pelo Brasil à UNESCO, o nomeação, em inglês, dada para este sítio é “Discovery Coast: Atlantic Forest Reserves”. Por vezes este é também traduzido para o português como “Costa do Descobrimento: Reservas da Mata Atlântica”.

da relação sociedade e natureza, em vinculação com diferentes políticas públicas.

Ainda, é importante destacar que o Programa de Pós-graduação EICOS obteve, no ano de 1993, uma Cátedra UNESCO de Desenvolvimento Durável. Assim, esta pesquisa é uma contribuição científica para as políticas públicas de proteção da natureza e, também, para a rede UNESCO das Cátedras de Desenvolvimento.

Por fim, de maneira a permitir a compreensão desta pesquisa, a sua estrutura foi organizada em seis capítulos. O primeiro capítulo apresenta a Convenção do Patrimônio Mundial no contexto da UNESCO, bem como a sua adoção pelo poder público como instrumento de conservação da diversidade biológica e cultural. O segundo capítulo discute, preliminarmente, a noção de governança, nas suas diversas nuances e esferas de interpretação para orientar a análise do caso estudado. O terceiro capítulo apresenta a área de estudo - o sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica, sua localização e contexto histórico, bem como descreve a área em seu contexto ecológico e socioeconômico, o processo de reconhecimento como Patrimônio Natural, as áreas protegidas que integram o território¹², as estruturas de participação social e institucionalidades envolvidas e, ainda, as demais estratégias para proteção da natureza, aplicadas pelo poder público - na área objeto da pesquisa. O quarto capítulo é destinado à abordagem metodológica da pesquisa. O quinto e último capítulo foi destinado à análise e discussão do Estudo de Caso objeto da presente investigação e aos resultados da pesquisa. E, o sexto e último capítulo, são apresentados as considerações finais e suas possíveis contribuições para a análise de governança em áreas reconhecidas como Patrimônio da Humanidade, em especial para a Costa do Descobrimento:

¹² O conceito de território aparece, muitas vezes, confundido com o conceito de espaço. No senso comum dificilmente há uma distinção clara entre eles e, de fato, nem mesmo na própria ciência geográfica há consenso com relação a esta diferenciação. Os conceitos, bem como a distinção entre eles, variarão de acordo com a escola da geografia à qual pertença o cientista, e também de acordo com as variadas dimensões e metodologias de análise sobre a realidade dos fenômenos geográficos. Contudo, embora não se tenha tido a intenção de discutir o conceito de território, este é utilizado na pesquisa conforme entendido por Milton Santos. E, para o autor, a configuração territorial é entendida como “A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima.” (Santos, 1996, p.51).

Reservas da Floresta Atlântica e busca concluir este esforço de pesquisa acadêmica aplicada às políticas públicas.

CAPÍTULO 1 – A UNESCO e a Convenção do Patrimônio Mundial

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a necessidade de se estabelecer um novo ordenamento político-econômico entre os países passou a ser considerado necessário pelas potências ocidentais, na expectativa de conter a ameaça que os totalitarismos representavam para a ordem política mundial. E, a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, representou a base política da ordem internacional decorrente do pós-Segunda Guerra Mundial¹³. (ONU, 2013).

Como desdobramento deste processo, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada em 1945 como uma instância da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo como alicerce a justificativa de busca do entendimento entre as culturas e as distintas sociedades planetárias. Assim, a organização foi fundada com base no discurso de favorecimento do respeito aos valores comuns, por meio do diálogo. A premissa que norteou a sua constituição se baseou na frase "Se a guerra nasce na mente dos homens, é na mente dos homens que devem ser construídas as defesas da paz" (UNESCO, 2013)¹⁴. Tendo esta ideia orientadora como ponto de partida, a instituição vem, desde então, desenvolvendo ações que, conforme discurso da própria entidade, tem como expectativa contribuir para o desenvolvimento sustentável global, ancorado no respeito aos direitos humanos e na redução da pobreza.¹⁵

A Convenção do Patrimônio Mundial representa uma das estratégias assumidas pela UNESCO, desde então, para o desenvolvimento de ações para a proteção e conservação de obras e áreas de relevante interesse para a história da terra ou da cultura da humanidade. Embora firmada no ano de 1972, a construção dessa Convenção decorre de um processo iniciado em 1959,

¹³ <http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/a-historia-da-organizacao/>

¹⁴ Esta afirmação está presente no Ato Constitutivo da UNESCO, que entrou em vigor em 1946 e foi ratificada por 20 países, entre estes o Brasil. O texto do Ato Constitutivo da UNESCO está disponível no endereço eletrônico http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, acessado em 04/04/2013.

¹⁵ Esta afirmação consta no endereço eletrônico da UNESCO, <http://www.unesco.org/new/fr/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/>

quando foi promovida pela UNESCO uma campanha para salvar os templos de Abou Simbel, no Egito. (UNESCO, 2008).

No período compreendido entre os anos de 1959 e 1972, ocorreram diversos acontecimentos no cenário internacional que contribuíram para a efetiva consolidação desta proposta. Roncaglio (2007, 2009) menciona ser a Convenção do Patrimônio Mundial resultado de dois movimentos distintos, iniciados na Europa e nos Estados Unidos da América. E, conforme apresenta a autora, a influência europeia fora centrada em preocupações sobre os sítios culturais em perigo, isto é, ameaçados de destruição. Ainda segundo a autora, a ideia de combinar a conservação do patrimônio cultural com a conservação do patrimônio natural partiu dos Estados Unidos da América que, em 1965, durante uma conferência na Casa Branca, em Washington, propuseram a criação de uma Fundação do Patrimônio Mundial, que estimulasse a cooperação internacional para proteger *“the world’s superb natural and scenic areas and historic sites for the present and the future of the entire world citizenry”*.

O **Quadro 1** sistematiza a cronologia dos principais marcos ocorridos no período de 1959 e 1972, que contribuíram para construção da Convenção do Patrimônio Mundial.

Quadro 1 – Cronologia dos marcos orientadores que contribuíram para a construção da Convenção do Patrimônio Mundial, no período de 1959 a 1972

ANO	ACONTECIMENTO ORIENTADOR
1959	A UNESCO lança uma campanha internacional para salvar os templos de Abu Simbel, no Vale do Nilo, Egito. É preparado o primeiro rascunho da Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural.
1962	A UNESCO elabora a recomendação ¹⁶ sobre a salvaguarda “da beleza e do carácter das paisagens e dos lugares” ameaçada pelo forte incremento da atividade humana. Esta recomendação versa sobre a preservação e recuperação de paisagens e espaços naturais, zonas rurais e urbanas, que sejam naturais ou

¹⁶ Recomendação assinada na 12ª Conferência Geral da UNESCO, realizada em Paris, entre os dias 9 de Novembro e 12 de Dezembro de 1962.

	agenciados pelo homem, que apresentem interesse cultural ou estético ou que constituem um ambiente natural.
1965	Uma conferência na Casa Branca – Washington – DC solicita a criação de uma “Fundação do Patrimônio Mundial” para proteger “as áreas naturais, as paisagens e os sítios históricos”.
1966	A UNESCO lança uma campanha para salvar Veneza, após uma inundação.
1968	A IUCN ¹⁷ elabora uma proposta de “Fundação do Patrimônio Mundial” para os seus membros.
1972	Após a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, Suécia (1970), a UICN, o ICOMOS e a UNESCO, propõem o texto da Convenção sobre proteção do patrimônio cultural e natural, que é adotada pela Conferência Geral da UNESCO, Paris, 16 de novembro de 1972.

Fonte: UNESCO, 2008. Adaptado pela autora

Estes acontecimentos ocorridos no cenário internacional, a partir de 1959 e descritos no **Quadro 1**, são apontados pela própria UNESCO e por alguns autores, entre estes Bo (2003) e Roncaglio (2007), como determinantes para que a ideia de estabelecimento de um instrumento de negociação internacional, com vistas a proteção do patrimônio mundial, fosse firmado.

Entretanto, também faz parte do discurso desses autores a afirmação de que a efetiva formalização da Convenção do Patrimônio Mundial, em 1972, teve forte influência do cenário internacional de crise ambiental que permeou o ano de 1970 e, conseqüentemente, as discussões e decisões firmadas durante a Conferência de Estocolmo, ocorrida neste mesmo ano.

Roncaglio (2007) destaca que o texto da Convenção do Patrimônio Mundial é resultado de discussões entre especialistas da UICN, do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), ocorridas durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo, em 1972. Bo (2003) reafirma este argumento e aponta ter sido a Convenção negociada e firmada, exatamente, como resposta aos debates provenientes da Conferência de Estocolmo. O autor afirma que,

¹⁷ A União Internacional para a Conservação da Natureza ou *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) é uma organização internacional, fundada em 1948, com o objetivo de contribuir com a conservação dos recursos naturais.

Após a Conferência de Estocolmo da ONU sobre Meio Ambiente, em 1972, ambas as propostas, a cultural e a natural, convergiram para um único texto. Em 16 de novembro de 1972, a Conferência-Geral da UNESCO adotou a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. O instrumento tornou-se operacional em 1976, após ratificação de 20 Estados. (BO, 2003, p. 102).

Conforme apresenta o autor (*op. cit.*), foi por meio do texto aprovado para a Convenção do Patrimônio Mundial que, pela primeira vez, estratégias para a conservação da natureza e de manifestações culturais foram abordadas em um único instrumento legal, de cunho internacional.

E, considerando a cronologia dos fatos tidos como inspiradores para a elaboração do texto adotado para a Convenção do Patrimônio Mundial, sobretudo a Conferência realizada em Estocolmo, Roncaglio (2007) destaca que o tema ambiental passou a ter evidência no início da década de 1970, o que, na sua percepção, incidiu sobre a estruturação organizacional e nas agendas de trabalho das entidades internacionais e de distintos países, o que expressou evidentes reflexos no Brasil.

O autor (*op cit*) destaca, ainda, que houve uma ressignificação da noção de patrimônio natural, cuja abordagem inicial destacava valores estéticos da proteção à natureza e que, como implicação da influência dos debates ocorridos em Estocolmo em 1970, passou a ser percebida também sob um enfoque associado a valores econômico e social da natureza; que garantissem “aos povos usufruir dos recursos naturais, aí incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna, sem incidir no seu esgotamento; que assegurem ao homem “um ambiente de vida e trabalho favoráveis”, mas que não sejam prejudiciais aos sistemas naturais e evitem a poluição”. (Roncaglio, 2007, p. 50)

Isto posto, tendo em consideração que a Convenção do Patrimônio Mundial/UNESCO representa uma estratégia internacional para o reconhecimento de bens de valor global e que sua aplicação no Brasil tem sido marcada por algumas especificidades no plano conceitual e institucional, tende

a ser necessária a interpretação de: **(i)** Convenção do Patrimônio Mundial no seu contexto histórico e estrutura organizacional, e **(ii)** Noção de Patrimônio Natural e os arranjos das institucionalidades públicas para aplicação desta Convenção no Brasil.

1.1 Convenção do Patrimônio Mundial: Contexto histórico e estrutura organizacional

A Convenção do Patrimônio Mundial foi adotada durante a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Paris, em 16 de novembro de 1972. Por meio deste instrumento, são identificados sítios¹⁸ do patrimônio mundial - naturais, culturais ou mistos¹⁹, bens estes considerados singulares em áreas distintas do mundo.

Desde então, a proteção e a preservação destes bens passaram a ser julgadas fundamentais para a humanidade e seu reconhecimento teve como princípio norteador resguardar, para as gerações futuras, elementos de valor universal excepcional, do ponto de vista da história, da arte, da natureza e da ciência. Conforme estabelecido nos seus Artigos 2 e 3, são passíveis de reconhecimento:

- monumentos (obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de caráter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;
- conjuntos (grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na

¹⁸ Na linguagem da Convenção, a terminologia “sítios” é adotada como referência às áreas ou aos bens reconhecidos como Patrimônio da Humanidade. Assim, nesta pesquisa, ele é adotado como sinônimo de áreas naturais ou culturais, passíveis de reconhecimento ou já reconhecidas como Patrimônio da Humanidade.

¹⁹ Existem três categorias de reconhecimento de bens no âmbito da Convenção do Patrimônio Mundial: patrimônio natural, patrimônio cultural ou patrimônio misto. No âmbito da Convenção, são entendidos como bens mistos aqueles que agregam tanto características naturais como culturais que justifiquem a ação de conservação.

paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência);

- locais de interesse (obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico);
- monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico;
- formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação;
- locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista a ciência, conservação ou beleza natural.

Desta forma, a diversidade cultural e a diversidade natural constituem foco de interesse da Convenção do Patrimônio Mundial, firmada como uma das estratégias mundiais para se enfrentar os desafios do desenvolvimento global. Esta afirmativa é claramente identificada no texto da própria Convenção, no qual são evidentes as preocupações que inspiraram a comunidade internacional para o estabelecimento deste instrumento. A Convenção parte da constatação que:

o patrimônio cultural e o patrimônio natural estão cada vez mais ameaçados de destruição, não apenas pelas causas tradicionais de degradação, mas também pela evolução da vida social e econômica que as agrava através e fenômenos de alteração ou de destruição ainda mais importantes. (UNESCO, 1972)²⁰

²⁰ Convenção para a proteção do patrimônio mundial cultural e natural, disponível em <http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>, acessado em 24/03/2012

Conforme discutido anteriormente, foi com este entendimento que, em 1972, a Organização das Nações Unidas, no âmbito da UNESCO, provocou a comunidade internacional para a definição de uma estratégia que garantisse a identificação, a proteção e a conservação do patrimônio, este entendido como insubstituível no mundo, pelo seu valor não só para cada nação envolvida, mas também para a humanidade, de forma global. A Convenção configurou, ainda, o entendimento que a perda por deterioração ou o desaparecimento deste patrimônio constituiria um real empobrecimento da herança de todo o mundo.

Segundo a UNESCO, patrimônio é definido como "o legado que recebemos do passado, vivemos no presente e transmitimos às futuras gerações". Ainda, conforme preceitua esta instituição, "Nosso patrimônio é fonte insubstituível de vida e inspiração, nossa pedra de toque, nosso ponto de referência, nossa identidade, sendo de fundamental importância para a memória, a criatividade dos povos e a riqueza das culturas". (UNESCO, 2012)²¹

Conforme a noção de patrimônio adotada pela UNESCO, a Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural está organizada em 38 artigos. E, nesse Instrumento legal de aplicação global constam os principais direcionamentos para a ação dos países signatários, a estrutura organizacional adotada para operacionalização da Convenção, suas regras gerais de funcionamento e as normas para a inclusão de bens como Patrimônio da Humanidade.

Além do próprio documento da Convenção, merece destaque como instrumento normativo, o documento "Diretrizes Operacionais"²², que constituiu a primeira tentativa de definição de conceitos orientadores e procedimentos mais detalhados para a sua aplicação.

Conforme consta nestes documentos, a estrutura organizacional da Convenção é apresentada esquematicamente no **Quadro 2**, a seguir, no qual

²¹ UNESCO, definição constante na página <http://www.UNESCO.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/heritage-legacy-from-past-to-the-future/>, acessada em 24/03/2012

²² O documento "Diretrizes Operacionais" foi elaborado em 1977. Este documento é revisado periodicamente, de maneira a incorporar novos conceitos e conhecimentos.

estão destacados os papéis de cada uma das estruturas operacionais previstas - técnicas e administrativas.

Quadro 2 - Estrutura organizacional esquemática da Convenção do Patrimônio Mundial

Instância	Composição	Papel desempenhado
Assembleia Geral	Todos os países signatários	Elege os membros do Comitê
Comitê	21 dos países signatários, os quais são eleitos pelos membros da Assembleia Geral.	Instância decisória. É responsável pela implementação da Convenção do Patrimônio Mundial e está a cargo deste <i>forum</i> a deliberação quanto à inclusão ou remoção bens como Patrimônio Mundial. De acordo com a Convenção, é de seis anos o mandato de um membro. Entretanto, na 15ª Assembleia Geral, foi acordada a redução para 4 anos de mandato, de maneira a permitir maior alternância de participação entre os países. A eleição dos novos membros acontece a cada dois anos durante as Assembleias Gerais.
Centro do Patrimônio Mundial	Estrutura técnica e administrativa, criada em 1992.	Coordena, no âmbito da UNESCO, as atividades relacionadas com o dia a dia da Convenção, sendo responsável pela organização das sessões anuais do Comitê do Patrimônio Mundial, aconselha os Estados-Parte sobre a preparação de candidaturas, organiza pedidos de assistência internacional, coordena o processo de elaboração de relatórios sobre o estado de conservação dos sítios, bem como as medidas de emergência necessárias quando os bens reconhecidos considerados ameaçados.
Conselho ou "Bureau"	Constituído por sete países eleitos anualmente pelo Comitê: um presidente, cinco vice-presidentes e um relator.	Responsável por coordenar o trabalho do Comitê.

Fonte: <http://whc.unesco.org/fr/apropos/>, acessada em 26/03/2012. Adaptado pela autora

Além destas estruturas formais, a Convenção conta, ainda, com três órgãos assessores²³: o Conselho Internacional de Sítios e Museus (Icomos), a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e o Centro

²³ Os órgãos assessores são responsáveis pela avaliação técnica de processos para o reconhecimento ou a exclusão de áreas naturais como Patrimônio da Humanidade. Cabe a IUCN esta avaliação em processos referentes ao patrimônio natural.

Internacional de Estudos pela Conservação e Restauração de Bens Culturais (ICCROM). Bo (2003) menciona a importância do papel dos Órgãos técnicos assessores e destaca,

Nos artigos 8º e 13, ambos no capítulo referente ao funcionamento do Comitê, estão indicados os órgãos assessores (advisory bodies) da Convenção, encarregados de auxiliar na preparação de candidaturas, elaboração de relatórios e coordenação de apoio técnico. (Bo, 2003, p. 104).

De maneira simplificada, Scifoni (2004) ilustra o caminho que os países signatários da Convenção têm que enfrentar, com vistas à condução de novas propostas de reconhecimento.

Tal pedido passa por várias instâncias até a deliberação final: o *Centro do Patrimônio Mundial* verifica se a proposição está completa, o *Icomos* (Conselho Internacional de Monumento e Sítios) e a *UICN* (União Internacional para a Conservação da Natureza e de seus Recursos) avaliam tecnicamente o valor universal do bem, o *escritório do patrimônio mundial*, estuda as opiniões dos pareceristas e, finalmente, o *Comitê do Patrimônio Mundial* delibera pela inclusão ou não na Lista. (Scifoni, 2004, p. 2)

Além das diversas instâncias de avaliação a serem consultadas para o reconhecimento de novos bens como patrimônio mundial da humanidade, a autora (*op. cit.*) entende que este reconhecimento deve corresponder ao rigor²⁴ técnico requerido pela UNESCO. Igualmente, Scifoni entende tratar-se de um processo complexo (Scifoni, 2004). E, embora tenha a autora qualificado o processo de reconhecimento como complexo, este inicia-se por meio de mecanismos operacionais, ou seja, o enquadramento da proposta em critérios

²⁴ Segundo Scifoni (2004), o reconhecimento de um bem e sua consequente inclusão na Lista do Patrimônio Mundial é um procedimento complexo e rigoroso. Esta afirmativa da autora está ancorada nas etapas requeridas no processo para reconhecimento de bens que, além das exigências relativas à comprovação do valor universal e das condições de integridade do bem, os proponentes devem apresentar um plano de gestão para a área, além de que os sítios devem contar, previamente, com uma proteção jurídica adequada em seu país de origem.

pré-estabelecidos. O **Quadro 3**, a seguir, sistematiza os critérios adotados pela Convenção do Patrimônio Mundial para o reconhecimento de bens como Patrimônio da Humanidade.

Quadro 3 – Critérios adotados pela Convenção do Patrimônio Mundial para reconhecimento de bens

Critério	Descritivo do Critério
I	Representar uma obra-prima do gênio criador humano.
II	Testemunhar um intercâmbio de valores humanos considerável, durante um período concreto ou em uma área cultural do mundo determinada, nos âmbitos da arquitetura ou tecnologia, das artes monumentais, do planejamento urbano ou da criação de paisagens.
III	Fornecer um testemunho único ou pelo menos excepcional, sobre uma tradição cultural ou uma civilização viva ou desaparecida.
IV	Constituir um exemplo eminentemente representativo de um tipo de construção ou de um conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre um ou vários períodos significativos da história humana.
V	Constituir um exemplo relevante de formas tradicionais de assentamento humano ou de utilização da terra ou do mar, representativas de uma cultura (ou de várias culturas), ou de interação do homem com o seu meio, sobretudo quando este encontrar-se vulnerável em decorrência de impactos causados por alterações irreversíveis.
VI	Estar direta ou indiretamente associado a acontecimentos ou tradições vivas, ideias, crenças ou obras artísticas e literárias que têm um significado universal excepcional.
VII	Representar fenômenos naturais ou áreas de beleza natural e de importância estética excepcional.
VIII	Constituir um exemplo representativo das grandes fases da história da terra, incluindo o testemunho da vida, dos processos geológicos em curso na evolução das formas terrestres ou de elementos geomorfológicos ou fisiográficos significativos.
IX	Constituir um exemplo eminentemente representativo dos processos geológicos e biológicos em curso na evolução das formas terrestres ou de elementos geomorfológicos ou fisiográficos significativos.
X	Conter os habitats naturais mais representativos e mais importantes para a conservação da diversidade biológica específica, compreendidos aqueles nos quais sobrevivem espécies ameaçadas que tenham um valor universal excepcional desde o ponto de vista da ciência ou da conservação.

Fonte: <http://whc.unesco.org/en/criteria>, acessada em 27/03/2012. Adaptado pela autora.

A aplicação de critérios está prevista no Artigo 11, item 5 da própria Convenção. Mas, estes só foram definidos efetivamente na primeira versão do

documento “Diretrizes Operacionais”, elaborado em 1977, momento em que foram definidas “as bases de valoração, permitindo, a partir daí, a realização das primeiras inscrições de bens” Scifoni (2004, p. 7).

Evidentemente que a definição destes critérios representou um grande avanço para a consolidação da Convenção, uma vez que é por meio de sua aplicação que as áreas propostas são analisadas, com vistas à verificação da existência de “valor universal excepcional”. Porém, desde o início da Convenção, a definição do sentido de “valor universal excepcional” tem sido objeto de reflexão e debate, por este ser entendido como o principal alicerce conceitual para a sua aplicação como estratégia de conservação do patrimônio natural e cultural. No documento “Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial”²⁵ a definição de Valor Universal Excepcional está expressa como:

O valor universal excepcional significa uma importância cultural e/ou natural tão excepcional que transcende as fronteiras nacionais e se reveste do mesmo carácter inestimável para as gerações atuais e futuras de toda a humanidade. (UNESCO, 2012, p.15)

Mas, segundo a própria UNESCO, a tentativa de se definir “valor universal excepcional” remonta aos primórdios da Convenção. Choay (2001, *apud* Scifoni, 2004) destaca que a aferição de “valor universal excepcional” se expressa ainda como um procedimento “vago e difícil de aplicar”. E, somente em 1977 - por meio da definição destes critérios para reconhecimento de novas áreas, a Convenção pode avançar na direção de uma maior consistência em sua aplicação. Ainda segundo Scifoni (2004), foi somente a partir da definição de critérios que a Convenção adquiriu “bases de valoração” e, por sua vez, se consolidou a possibilidade de realização das primeiras inscrições de bens na Lista do Patrimônio Mundial. (Scifoni, 2004, p. 7).

²⁵ Com o objetivo de facilitar a aplicação da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, a UNESCO elaborou o documento “Orientações Técnicas para a aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial”, que tem a função de facilitar a aplicação da Convenção pelos Estados Parte.

Mas, em 2005, uma reunião de especialistas foi convocada pela própria UNESCO, com o intuito de discutir e aprimorar o significado de “valor excepcional universal”. E, fruto dessa reflexão, este grupo reconheceu o caráter transitório do seu sentido, uma vez que a definição e aplicação do sentido de Valor Universal Excepcional resultam da percepção individual e, como tal, está sujeita à evolução ao longo do tempo. (UNESCO, 2005, 2010). Esta discussão sobre o sentido de “valor excepcional universal” tem contribuído para reafirmar a complexidade do processo de reconhecimento de novos bens como patrimônio da humanidade.

Contudo, como pode ser observado no **Quadro 4**, foi no ano de 1978 que os primeiros bens tiveram o processo de reconhecimento finalizado, tendo sido estabelecidos, até esta data, oito de valor cultural, quatro de importância natural e apenas um misto – este último caracterizado pela integração dos valores cultural e natural.

Quadro 4 – Bens inscritos na Lista do Patrimônio Mundial em 1978

Ano	Nome	País	Categoria
1978	Catedral de Aix-la-Chapelle	Alemanha	Cultural
1978	Centro Histórico de Cracóvia	Polónia	Cultural
1978	Igrejas Lavradas de Lalibela Rocha	Etiópia	Cultural
1978	Goree Island	Senegal	Cultural
1978	Ilhas Galápagos	Equador	Natural
1978	Sítio Histórico Nacional de L'Anse aux Meadows	Canadá	Cultural
1978	Minas de Sal Wieliczka Salt	Polónia	Cultural
1978	Parque Nacional Mesa Verde	EUA	Cultural
1978	Parque Nacional de Yellowstone	EUA	Natural
1978	Parque Nacional Simien	Etiópia	Natural
1978	Parque Nacional Nahanni	Canadá	Natural
1978	Quito	Equador	Cultural
1978	Área de Conservação Ngorongoro	Tanzânia	Misto

Fonte: Pagina <http://whc.unesco.org/fr/list/stat#s4>, acessada em 06.04.2012. Adaptado pela autora

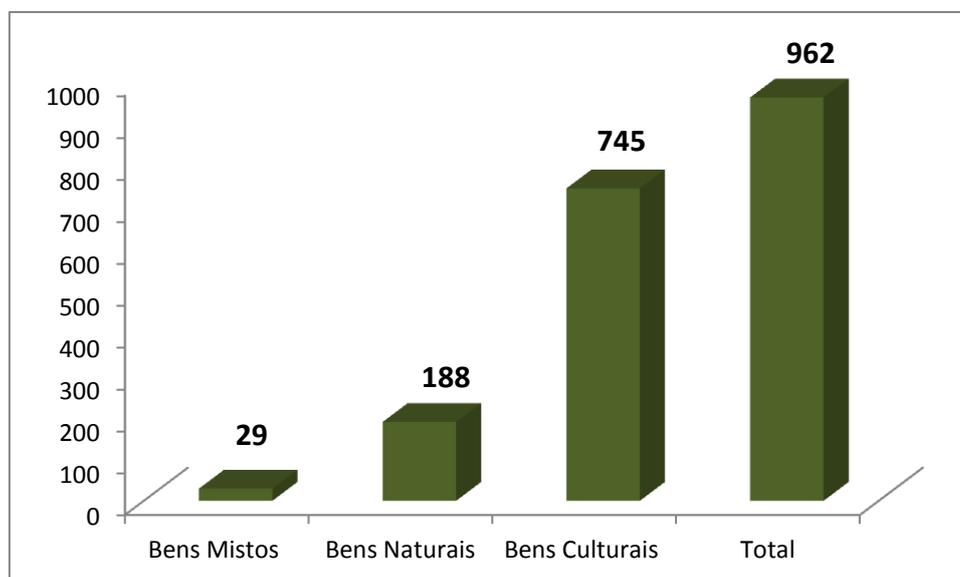
Contudo, conforme demonstra o **Quadro 4**, os resultados iniciais da aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial parecem traduzir a fragmentação nas políticas internacionais da noção de patrimônio, que dissocia a natureza da cultura, tendo em vista o inexpressivo quantitativo de bens reconhecidos como “patrimônios misto”. Além da dificuldade de percepção da não dissociabilidade entre cultura e natureza, os reconhecimentos iniciais expressam a dificuldade dos responsáveis pela aplicação da Convenção, em lidar com “valores universais” que justificassem a inclusão, na Lista do Patrimônio Mundial, de bens naturais ou mistos de importância global.

Entretanto, desde então, inúmeros bens vêm sendo reconhecidos como patrimônio da humanidade. E, embora a Convenção tenha, na atualidade, a adesão de 188 países (o que representa a quase totalidade dos países que integram o Sistema das Nações Unidas), somente 153 Estados-parte possuem bens reconhecidos, no âmbito da UNESCO.

Constam atualmente na Lista do Patrimônio Mundial, 962 bens inscritos, sendo 745 culturais, 188 naturais e 29 bens reconhecidos na integração entre natureza e cultura. Mas, na aplicação da Convenção merece destaque o que poderia ser considerada como uma “desproporcionalidade” entre bens naturais, culturais e mistos. A preponderância de bens reconhecidos tão-somente em razão de atributos exclusivamente culturais, expressa a dificuldade, no âmbito da UNESCO, em se ter o reconhecimento de “valores universais” associados à natureza.

A **Figura 1** ilustra esta afirmação e sintetiza o “estado da arte” com relação aos bens reconhecidos no mundo.

Figura 1 – Síntese Atual da Tipologia de Bens Considerados Patrimônio Mundial



Fonte: Página <http://whc.unesco.org/en/list/>, acessada em 18.03.2013. Adaptado pela autora

Esta “desproporcionalidade” ilustrada na **Figura 1** denota a clara dificuldade para a absorção do entendimento de natureza como patrimônio. E, ainda, o quase inexpressivo reconhecimento dos denominados bens mistos parece evidenciar a dificuldade na percepção da complexidade envolvida na relação entre natureza e cultura.

1.2 O conceito de Patrimônio Cultural e Natural e as institucionalidades públicas no Brasil

O termo patrimônio tem origem no latim *patrimonium* e, etimologicamente, seu significado está associado à concepção “herança paterna” que, conforme discute Funari (2001), faz alusão à “propriedade herdada do pai ou dos antepassados”. Traduzido em inglês e francês como *heritage* e em espanhol como *herencia*, o termo tem em seu significado uma correlação com a ideia de herança. Segundo Choay (2006) a sua origem está ligada às estruturas familiares, econômicas e jurídicas de uma sociedade estável.

Funari (2001) contribui para este debate e assinala que, em consequência do processo de generalização que afetou as línguas românicas, *patrimonium* também passou a ser usado como uma referência aos monumentos herdados das gerações anteriores. E, Zanirato (2010) complementa esta ideia ao ressaltar que “a proteção do patrimônio como herança é algo que se encontra presente há muito tempo, como, por exemplo, na ação da Igreja católica destinada a proteger as relíquias consideradas santificadas, ou nos objetos de arte, ou objetos de recordação e arquivos oriundos da nobreza”. (CHOAY, 2001; BO, 2003; GONZÁLES-VARAS, 2003, POULOT, 2009 *apud* ZANIRATO, 2010, p. 2)

Entretanto, as ideias iluministas relacionadas ao advento da revolução francesa são apontadas, por diversos autores, como responsáveis pelo surgimento de uma outra noção de patrimônio, distinta da ideia de herança. Os movimentos de contracultura sob os quais foram ancoradas as reivindicações que clamavam por mudanças das estruturas econômicas, sociais e políticas que deram sustentação ao poder absoluto dos reis, a acumulação de privilégios pela aristocracia e à forte influência política da Igreja Católica, durante a revolução francesa - contribuíram, também, para a construção de uma nova noção de patrimônio. E, a preservação dos bens, que antes estava restrita ao poder da aristocracia ou do clero, passou a ser requerida pelos cidadãos. Zanirato (2010) aponta que esse entendimento (dos bens patrimoniais como de interesse dos cidadãos, portanto público), foi responsável pela reivindicação da “participação do Estado e de políticas públicas para preservar e valorizar os bens considerados herança de um povo.” A autora menciona ainda que “tal processo levou à consolidação de normativas em diferentes países, destinadas a estabelecer os modos de agir para a proteção ao patrimônio, considerado então como um bem público.” (ZANIRATO, 2010, p. 2)

Pelegri (2006), na tentativa de uma aproximação da noção de patrimônio como entendido na atualidade, contribui para este debate e acrescenta ser o patrimônio constituído por bens móveis ou imóveis e por representações baseadas em conceitos históricos, etnográficos, paisagísticos ou ambientais, que de algum modo corroboraram para a formação das

identidades de etnias ou grupos sociais. Assim, para a autora este é constituído por “bens que conjugam dados cognitivos, estilísticos e afetivos com os quais as comunidades se identificam”. (PELEGRINI, 2006, p. 2)

No entanto, apesar da amplitude que a noção de patrimônio vem adquirindo, a sua aplicação tradicionalmente é empregada de maneira fragmentada, muitas vezes associado às distintas áreas do conhecimento científico. A fragmentação da noção de patrimônio se expressa, também, na utilização de sua forma adjetivada, tais como: histórico, artístico, natural, genético, cultural, arquitetônico, tangível, intangível, material e imaterial.

As fronteiras conceituais entre estas diversas adjetivações para o termo patrimônio, nem sempre resguardam um limite bem definido. E, conforme discutem alguns autores, a noção da sua forma adjetivada como patrimônio natural está em histórico processo de ressignificação, o que resulta em importantes discussões no âmbito da própria aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial.

A literatura sinaliza que o conceito de patrimônio natural, concebido inicialmente em uma perspectiva puramente preservacionista²⁶ de natureza, foi gradativamente incorporando um entendimento mais abrangente, sobretudo por reconhecer como patrimônio também as práticas sociais e as expressões do cotidiano.

Entretanto, para melhor compreender a trajetória de ressignificação desse conceito, a estratégia adotada nessa dissertação parte da identificação dos diversos momentos históricos que contribuíram à sua construção conceitual. E, paralelamente, além do pensamento que influenciou e norteou esta construção, procurou-se identificar, também, as institucionalidades públicas que foram sendo estabelecidas no Brasil, com o objetivo de sua aplicação.

Para que se entenda esta cronologia, é importante mencionar que a primeira legislação para a proteção do patrimônio brasileiro, de autoria do

²⁶ O preservacionismo aborda a proteção da natureza de maneira dissociada ao seu valor social, econômico ou utilitário, apontando o homem como o causador da quebra do “equilíbrio” dos processos ecológicos e dos sistemas naturais.

modernista Mário de Andrade, surgiu em 1937, em associação à criação, pelo Poder Público, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Sphan. Este, em decorrência da sua experiência pessoal em pesquisa, buscou incorporar um entendimento amplo sobre a concepção de patrimônio, no instrumento legal que estabeleceu o Sphan. Conforme aponta Costa (2011):

Mário tinha uma concepção de patrimônio histórico e artístico que ressaltava os modos de fazer, as festas e as diversas expressões culturais do povo brasileiro, ao mesmo tempo em que buscava assegurar a diversidade e especificidade regional. (COSTA, 2011, p. 1).

No entanto, não obstante o entendimento avançado para a época deste modernista, o decreto aprovado sofreu inúmeras alterações e não foi capaz de incorporar o universo conceitual ampliado de patrimônio, tendo privilegiado, sobremaneira, a noção vinculada ao patrimônio arquitetônico. Conforme assinala Costa (*op. cit*):

O decreto-lei nº 25 de 1937 privilegiou os bens materiais, em especial a arquitetura barroca, eleita como genuinamente brasileira, e a colonial. Nas primeiras décadas do trabalho do SPHAN foram inúmeros os tombamentos com destaque para igrejas, casas-grandes, palacetes e teatros imperiais. Mesmo com a participação de intelectuais modernistas nas secretarias de cultura e no próprio SPHAN, as marcas mais profundas desse período, foram deixadas pela atuação dos arquitetos (profissionais que compunham maior parte do Serviço de Patrimônio) numa nítida preocupação com o patrimônio material, em especial os imóveis (os chamados bens de pedra e cal). (COSTA, 2011, p. 1)

Mas, mesmo não considerando a amplitude originalmente pretendida pelo projeto de Mário de Andrade, foi por meio do Decreto Lei 25/1937 que, pela primeira vez, a responsabilidade sobre o estabelecimento de políticas públicas direcionadas à proteção do patrimônio foi definida, inclusive aquelas relativas às especificidades vinculadas ao sentido de patrimônio natural. Esta concepção consta do artigo 1º, que define o universo do patrimônio histórico e artístico nacional a ser protegido, e estabelece que,

equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana. (BRASIL, 1937).

Assim, as ações para a defesa de bens naturais brasileiros passou a ser praticada, inicialmente, por meio do Decreto-Lei no 25/1937. Entretanto, a noção de patrimônio natural - por meio deste instrumento legal, ficou restrita aos valores paisagísticos e estéticos, limitada, portanto, à noção de natureza como monumento. A noção de natureza incluída nesta normativa hierarquizou ainda os bens então entendidos como passíveis de patrimonialização, na medida em que a natureza foi “também” incluída no rol dos bens eleitos como merecedores de proteção por meio do tombamento²⁷.

E foi esta a noção de patrimônio natural que permeou, na origem, a ação de proteção empreendida no Brasil que, segundo aponta Scifoni (2006) decorre do fato desta noção ter surgido no contexto das preocupações da cultura e, portanto, no universo das políticas culturais. Esta interpretação revelou, ainda, um entendimento excessivamente simplificado para patrimônio natural, uma vez que o associou unicamente aos bens de caráter monumental. Segundo a autora (*op cit*), esta percepção está ancorado em uma abordagem preservacionista de natureza, sendo ilustrada pela autora:

²⁷ Conforme apresentado pelo IPHAN, entende-se por tombamento o “ato administrativo realizado pelo Poder Público com o objetivo de preservar, por intermédio da aplicação de legislação específica, bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados”.

o surgimento da noção de patrimônio natural é um fato relativamente contemporâneo (...). No entanto, a sua origem é anterior, o patrimônio natural decorre da preocupação com o monumento, que à princípio aparece como o histórico e o artístico, para depois se configurar, também, como o monumento natural. (SCIFONI 2006, p. 28),

Portanto, a concepção de patrimônio natural como monumento esteve na base dos primórdios da aplicação de mecanismos de proteção ao patrimônio natural no Brasil. Esta compreensão está associada à noção de “mito da natureza intocada”, conforme discutido por Diegues (1996), na qual as áreas naturais são entendidas como natureza a ser preservada da ação humana. E, este entendimento conceitual está ancorado, por sua vez, na abordagem de espaços protegidos como intocáveis, os quais devem estar resguardados de interferências externas, sobretudo da presença e ação humanas.

No entanto, tendo em consideração que a noção de patrimônio natural surgiu no universo das políticas culturais, o processo de ressignificação desta noção deve ser interpretado no contexto das discussões que embasaram a própria evolução da noção de patrimônio cultural e, em primeira análise, na própria noção de cultura, como pano de fundo deste debate.

E, sem a presunção de um mergulho mais profundo na antropologia, ciência esta que vem desenvolvendo estudos mais profundos sobre a noção de cultura nas suas diversas nuances, esta dissertação partiu do conceito estabelecido pelo antropólogo Edward Burnett Tylor que, apesar de cunhado no século XVIII, é considerado atual pelo também antropólogo Roque de Barros Laraia.

Conforme discute Laraia (2003), foi no final do século XVIII e no princípio do seguinte, que o termo germânico *Kultur*, utilizado para simbolizar os aspectos espirituais, e a palavra francesa *Civilization*, aplicada como referência às realizações materiais de um povo, foram sintetizados por Edward Tylor (1832-1917) no vocábulo inglês *Culture*, que "tomado em seu amplo

sentido etnográfico é este todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade". (LARAIA, 2003, p. 25)

Também segundo o autor (*op cit*), essa noção de cultura alicerçou as teorias contemporâneas sobre o tema e, traduziu a capacidade de Tylor em abranger, em uma única terminologia, o conjunto de possibilidades de realização humana, além de marcar o caráter de aprendizado inerente à cultura que, de certa forma, se opõe à ideia de cultura como processo de aquisição inata, transmitida por mecanismos biológicos.

Porém, embora o termo cultura tenha adquirido um conceito entendido como amplo e abrangente - desde o final do século XVIII, durante muito tempo, o conceito de patrimônio cultural - que guarda laços estreitos com a própria noção de cultura, esteve restrito ao reconhecimento dos bens móveis e imóveis, ou seja, edificações e obras de arte. Posteriormente, passou a incorporar, também, bens associados a um sentido de valor, imaterial²⁸, abrangido pelas tradições e expressões de vida, usos, significados, saberes e conhecimentos sociais.

Contudo, a trajetória do conceito de patrimônio cultural provocou um processo de adequações nas estruturas públicas brasileiras - com vínculos diretos com a temática da proteção e conservação, que teve seu início marcado ainda na década de 30.

É importante mencionar também que, na esfera das institucionalidades culturais, é comum o reconhecimento de vínculos entre a atual concepção de patrimônio e as ideias defendidas pelo modernista Mário de Andrade, já em 1930, sobretudo durante o processo de discussões que subsidiaram a elaboração do Decreto-Lei 25/37. Contudo, como já discutido anteriormente, o seu texto final não absorveu a base conceitual ampliada sobre patrimônio, tendo beneficiado sobremaneira o patrimônio arquitetônico, em detrimento do valor que outras tipologias de patrimônio.

²⁸ Não existe consenso no plano internacional ou brasileiro sobre a expressão que melhor define o conjunto dos bens culturais de natureza imaterial. São utilizadas expressões como patrimônio cultural intangível, patrimônio cultural imaterial, cultura tradicional e popular ou patrimônio oral que, via de regra, representam o mesmo conjunto de bens patrimoniáveis.

Entretanto, as discussões travadas durante a elaboração e aprovação deste instrumento legal, provocaram inquietações quanto à necessidade e pertinência de se abordar patrimônio cultural sob um olhar ampliado. Estas inquietações, ainda na década de 30, foram responsáveis por uma movimentação social e das instituições públicas durante um longo período, tendo somente em 1988, com a Constituição Federal Brasileira de 1988, resultado em uma ação concreta, no sentido de se ampliar, formalmente, o conceito de patrimônio cultural.

E, a partir do texto desse instrumento jurídico, o conceito de patrimônio cultural passou a incorporar os bens culturais imateriais também como bens patrimoniáveis. E, conforme o Artigo 216 da Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, o sentido de patrimônio cultural é assim apresentado,

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico culturais.

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Parágrafo 1. O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de

outras formas de acautelamento e preservação.
(BRASIL, 1988)

Entretanto, a consolidação do conceito de patrimônio cultural no Brasil, teve fortes laços com a própria discussão conceitual sobre o tema nos fóruns internacionais. Um dos marcos históricos que contribuíram para esta ressignificação conceitual está expressa na Declaração do México, produzida durante a Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais, organizada pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos) - em 1985. Neste documento se estabelece que,

o patrimônio cultural de um povo compreende as obras de seus artistas, arquitetos, músicos, escritores e sábios, assim como as criações anônimas surgidas da alma popular e o conjunto de valores que dão sentido à vida. Ou seja, as obras materiais e não materiais que expressam a criatividade desse povo: a língua, os ritos, as crenças, os lugares e monumentos históricos, a cultura, as obras de arte e os arquivos e bibliotecas.
(ICOMOS,1985)

Outro instrumento considerado importante para a ampliação da noção de patrimônio decorreu da própria UNESCO que, em 1989, durante a 25ª Reunião da Conferência Geral, propôs a Recomendação Sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular²⁹. E, conforme relato do IPHAN, este documento permaneceu como referencial até a promulgação, em 2003, pela própria UNESCO, da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial. Esta Convenção foi ratificada³⁰ pelo governo brasileiro e, encontra-se, portanto, em vigor como fundamentação para as ações e atividades empreendidas pelo País com este objetivo. E, este documento, traz como conceito de patrimônio imaterial,

²⁹ Documento base que fundamentou as propostas da UNESCO, no sentido da preservação do patrimônio imaterial.

³⁰ A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial/UNESCO foi ratificada pelo Brasil em abril de 2006, por meio do Decreto nº 5.753.

as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Esse patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e de continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana.’ (UNESCO, 2003)

Contudo, embora o conceito de cultura tenha sido ressignificado, sobretudo com o reconhecimento do patrimônio imaterial como objeto de conservação – o sentido de natureza como patrimônio não foi explicitamente considerado neste avanço conceitual, sendo abordado ainda nas ações dos órgãos culturais de forma secundária e periférica.

Mas, mesmo considerando que as ações para proteção da natureza tenham recebido um tratamento secundário pelos órgãos de cultura, não se pode negar que o conceito de patrimônio natural, no Brasil, teve sua gênese neste universo cultural. Portanto, durante um longo período, as ações com o intuito de conservação da natureza foram conduzidas pelas regras e procedimentos adotados para a proteção do que se entendia por patrimônio, no contexto das discussões que pautavam as ações dos órgãos de cultura. Ou seja, sob a ação dos órgãos de cultura, a noção de patrimônio natural teve a abordagem inicial baseada na concepção de monumento.

Contudo, seguindo o mesmo movimento de ampliação conceitual ocorrido no universo da cultura, o sentido atribuído à noção de patrimônio natural no universo dos órgãos ambientais também foi sendo progressivamente alterado, sobretudo em decorrência da inclusão de valores sociais. Irving *et al.*,

(2008a), abordam o surgimento desta nova percepção de natureza nas sociedades contemporâneas, e consideram, ainda, que esta nova significação de natureza decorreu de “um exercício de desconstrução de mitos históricos, consolidados a partir de um olhar fragmentado e distorcido sobre a relação sociedade e natureza”, 2010, p. 124).

Estas ressignificações dos conceitos de patrimônio cultural e natural resguardam fortes vínculos com as discussões travadas em *fóruns* internacionais, sobretudo no âmbito da UNESCO e, especialmente, na esfera da Convenção do Patrimônio Mundial. Assim, Scifoni (2006), que sinaliza ser a natureza parte do legado cultural a ser deixado às futuras gerações, entende ter a noção de patrimônio natural acompanhado a evolução do próprio conceito de patrimônio cultural, e afirma:

Ao superar a visão tradicional de patrimônio como monumento ou obra excepcional, aproximou-se dos diversos grupos sociais, reconhecendo importância naquilo que é a expressão típica de suas culturas, entendidas como o produto de uma relação que é estabelecida com a natureza. Assim sendo, superou-se também uma visão de patrimônio centrada no edificado para valorizar outros objetos, entre eles os derivados da natureza, processo que se deu como fruto de uma conquista social na medida em que a sociedade, sob a forma de grupos organizados, colocou na agenda política esta nova demanda. (SCIFONI, 2006, p. 16)

Este entendimento do atrelamento entre patrimônio cultural e natural é reafirmado por Morin (2003), que afirma ser o homem “(...) um ser plenamente biológico, mas, se não dispusesse plenamente da cultura, seria um primata do mais baixo nível”. E, acrescenta o autor, “A cultura acumula em si o que é conservado, transmitido, aprendido, e comporta normas e princípios de aquisição”. (MORIN, 2003, p. 47)

Em uma perspectiva de resgate histórico deste debate, é possível associar a ideia de indissociabilidade entre a noção de patrimônio natural e patrimônio cultural nas discussões e ações resultantes dos movimentos sociais de contracultura e resistência das décadas de 1960 e 1970. O movimento ecológico que se afirma neste período, pautado pela crítica radical a sociedade capitalista e ao modelo de desenvolvimento econômico das sociedades afluentes, contribuíram para promover um ideário emancipatório que poderia ser considerado como fundador da história política do campo ambiental, e dele despontam novas percepções sobre as relações entre sociedade, indivíduo e natureza.

Entretanto, a influência desta fase para a construção de um novo entendimento para a noção de patrimônio natural se expressa, sobretudo, na década de 1980, quando a demanda por justiça social e a emergência da discussão sobre responsabilidade social e ambiental pauta e redireciona algumas das ações dos movimentos sociais.

E, a partir da década de 1980, sobretudo os movimentos camponeses de resistência trazem à reflexão a emergência da responsabilidade social, ancorada em relações entendidas como éticas. Esses movimentos pautaram reivindicações por justiça social, para que fossem considerados nas ações promovidas pelo poder público, inclusive nas relacionadas à conservação de natureza.

O argumento da influência dos movimentos sociais, nas ações promovidas pelo poder público, nas décadas de 60, 70 e 80, é debatido por Roncaglio (2007). E, embora a autora não tenha a intenção de discutir o desenvolvimento das ciências sociais e naturais, aponta que,

mudanças de paradigma possibilitaram ampliar a noção de *patrimônio*, incluindo a cultura como um elemento fundamental na definição do que seja *patrimônio* (...) as próprias transformações culturais que afetaram os papéis do Estado, do nacionalismo e da sociedade geraram uma nova concepção de *patrimônio*. (RONCAGLIO, 2007. p.24)

Ao sinalizar a influência dos movimentos sociais de contracultura na ressignificação da noção de patrimônio, Roncaglio (2007) menciona a apropriação progressiva de valores etnográficos e antropológicos a este. Por esta via, as áreas importantes para a conservação da biodiversidade - sob a ótica de natureza, passaram a configurar, mais fortemente, objeto de interesse das ciências sociais, especialmente da antropologia, da sociologia e da psicologia social. O interesse dessas áreas das ciências pelo tema foi fundamental no aporte de subsídios para se repensar a relação estabelecida entre sociedade e natureza, com implicações claras no conceito de patrimônio natural e, ainda, na atuação dos órgãos públicos vinculados à ação de conservação da biodiversidade.

E a relação entre sociedade e natureza que, na concepção inicial de patrimônio natural era entendida na perspectiva de ameaça ao equilíbrio dos sistemas biológicos, passa a ser incorporada ao contexto das estratégias de conservação de natureza. Pelegrine (2006) aborda este argumento e aponta que,

o reconhecimento das chamadas populações tradicionais e da sua possível contribuição para a conservação e manutenção da diversidade biológica apontou o surgimento de um ecologismo diferenciado daquele emergente nos países industrializados que sacralizavam o mito da natureza intocada” (...). A aceção do “equilíbrio dos ecossistemas” e do “novo naturalismo”, manifestos por meio de movimentos sociais, primou pela diversidade cultural e pela união entre o homem e a natureza de modo a garantir a gestão democrática dos espaços territoriais e o adequado manejo das áreas de proteção ambiental. (PELEGRINI, 2006, p. 118)

Desta forma, o movimento de inclusão dos grupos menos favorecidos nas políticas de conservação da natureza, não somente sinalizou

uma tendência para o rompimento da falsa dicotomia entre sociedade e natureza, mas, também, consolidou o movimento de ressignificação da noção de patrimônio natural. Ou seja, com a incorporação dos processos culturais como estratégia de conservação de natureza, ocorreu uma aproximação entre as noções de patrimônio natural e cultural. E esta nova concepção de patrimônio natural tende a se contrapor à concepção que a vinculava, inicialmente, à noção de monumento.

De tal modo, a trajetória no delineamento das noções de patrimônio natural e cultural influenciou, como esperado, a ação das institucionalidades brasileiras, inclusive na aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial, no Brasil. E, na atualidade, a percepção de patrimônio que pauta esta ação tende a estar ancorada na indissociabilidade entre natureza e sociedade.

No âmbito da Convenção do Patrimônio Mundial, a internalização dessa noção ampliada de patrimônio - na ação das institucionalidades, teve seu início em 1977, quando foi aprovado o Decreto Legislativo nº 74, de 30 de junho de 1977 (Brasil, 1977), que foi, posteriormente, promulgado por meio do Decreto 80.978, de 12 de dezembro de 1977. Este arcabouço legal formalizou a adesão do Brasil à Convenção do Patrimônio Mundial, e este foi o marco para a sua aplicação no País.

Não obstante o Brasil ter aderido à Convenção em 1977, apenas em 1980 ocorreu o reconhecimento do primeiro bem brasileiro como patrimônio mundial, a Cidade Histórica de Ouro Preto. Mas, embora o País seja detentor da condição de megadiversidade de excepcional importância global, a aplicação da Convenção, com relação ao patrimônio natural, não teve o mesmo impulso, em sua fase inicial.

A limitada expressão sobre o reconhecimento de patrimônio natural, nos primórdios da adoção da Convenção no Brasil, provém do fato das ações iniciais para a sua proteção terem surgido amparadas por um entendimento ainda preservacionista relativo à natureza, esta entendida como monumento. A

vinculação desta temática aos órgãos de cultura³¹ é apontada como a principal causa para a inexpressividade de processos para reconhecimento de patrimônio natural, nos primórdios da aplicação da Convenção, no Brasil.

É oportuno ressaltar que, por meio dos órgãos de cultura, ainda influenciados por uma noção entendida como reducionista de patrimônio, foram priorizados, para reconhecimento perante à UNESCO, os bens de valor arquitetônico, artístico ou histórico. Deste modo, a política empreendida nesta fase inicial, privilegiou a preservação de edificações em “pedra e cal”³², negligenciando os bens naturais, de valor global.

Conforme ilustra Fonseca (2009), sobretudo até o final da década de 1960³³, o Sphan³⁴ manteve-se centrado na noção de patrimônio de “pedra e cal”. E, no exercício de sua prática institucional, privilegiou a proteção de bens destacados por suas características estéticas e pelo seu valor histórico. E, assim, o órgão seguiu elegendo obras consideradas de alto valor artístico, hierarquizando-as conforme o estilo: barroco, neoclássico, moderno e eclético. Portanto, em detrimento de uma perspectiva vinculada à noção de patrimônio natural, as ações dirigidas à proteção de patrimônio histórico e artístico ocuparam a agenda dos órgãos de cultura.

Esta fase é também abordada por Scifoni (2006), que considera ter sido a ação inicial da aplicação da Convenção no Brasil negligente, com relação ao patrimônio natural. Segundo a autora, existe um vazio no plano da pesquisa científica ou na esfera institucional em relação ao patrimônio natural. A autora percebe que os órgãos de cultura não tinham um compromisso claro e priorizado para a proteção da natureza e, por esta razão, ela entende ter sido secundária e marginal a ação governamental para esta temática, nesse período. E, assim, menciona,

³¹ A aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial no Brasil em sua fase inicial esteve vinculada ao então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), criado em 1937 - instituição esta que deu origem ao atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN),

³² A terminologia “pedra e cal” é utilizada como referência ao período em que as ações para conservação do patrimônio estavam direcionadas somente a bens materiais de natureza arquitetônica, tais como igrejas, fortes, pontes, chafarizes, prédios e conjuntos urbanos.

³³ Conforme assinala a autora, até o final do ano de 1969, foram tombados pelo então SPHAN 803 bens, sendo 368 de arquitetura religiosa, 289 de arquitetura civil, 43 de arquitetura militar, 46 conjuntos arquitetônicos, 36 bens imóveis, seis bens arqueológicos e quinze bens naturais. (FONSECA, 2009, p. 113).

³⁴ Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, órgão federal criado em 1937 e que deu origem ao atual IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

No plano da pesquisa científica ou na esfera institucional há um vazio em relação ao patrimônio natural. No primeiro caso, é raro encontrar pesquisas que tratem do tema, sobretudo das questões que envolvem sua gestão pública. Já no que diz respeito à prática institucional no Brasil, o patrimônio natural nos órgãos públicos aparece como uma questão secundária e até mesmo marginal: com o passar dos anos, ele foi colocado à parte, como um setor de menor importância. (SCIFONI, 2006, p. 14)

Apesar disso, especialmente a partir da década de 1970, a crescente preocupação mundial com a conservação da natureza, sobretudo em decorrência dos compromissos assumidos pelos diferentes países após a Conferência de Estocolmo, impulsionaram a criação de órgãos com competência ambiental, em todo o mundo. No Brasil, em 1973, por meio do Decreto nº 73030 em 30/10/1973 (BRASIL, 1973), foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), órgão vinculado ao Ministério do Interior. Neste sentido, Medeiros (2006) reafirma a vinculação histórica da criação da SEMA com a Conferência de Estocolmo e pondera ter sido esta Secretaria criada diante da necessidade de se estabelecer uma “estrutura central capaz de elaborar, organizar, integrar e conduzir um verdadeiro projeto político nacional para o meio ambiente, com forte atuação no quadro interno, mas expressiva representatividade no cenário externo.”. (MEDEIROS, 2006, p. 56)

Embora a SEMA tenha sido criada em 1973, sob forte influência dos debates ocorridos em Estocolmo, já existiam, à época, na estrutura organizacional brasileira, outras instituições que operavam na área ambiental, mas estas atuavam temas específicos, como: o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Superintendência da Pesca (SUDEP) - ambos vinculados ao Ministério da Agricultura, e a Superintendência da Borracha (Sudhevea), vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio. Mais particularmente, a SEMA e o IBDF tinham, até então - dentre as suas

atribuições institucionais, a responsabilidade pelas ações vinculadas à conservação de natureza.

Para o cumprimento da atribuição de conservação de natureza, tanto a SEMA e como o IBDF adotavam, estrategicamente, o mecanismo de criação e gestão de áreas protegidas³⁵. E, conforme discutem Ferreira e Pereira (2012) a ação desempenhada por estes órgãos se expressava de maneira desarticulada e, muitas vezes concorrente e contraditória.

Desta forma, eram recorrentes os embates entre SEMA e IBDF, uma vez que ambos detinham competência formal para a criação e gestão de áreas protegidas e, assim, disputavam politicamente a seleção de áreas a conservar. Segundo Ferreira e Pereira (2012), cada um desses órgãos possuía seu próprio sistema de áreas protegidas, compostos por categorias de manejo que, embora adotassem nomenclaturas diferentes, traduziam uma ação governamental muito similar.

No entanto, tendo em vista a necessidade de harmonização das políticas ambientais que se expressavam de maneira ainda fragmentada, em 1989 foi criado o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), pelo resultado da fusão da SEMA com o IBDF, a Sudhevea e a SUDEP. Esta decisão foi pautada pelo entendimento de que várias instâncias institucionais tinham responsabilidades sobrepostas na área ambiental e que, em alguns momentos, o mesmo tema era tratado sob diferentes visões, muitas vezes contraditórias.

Sob a gestão do IBAMA, os processos de criação e gestão das áreas naturais protegidas tiveram uma fase de consolidação, favorecida, principalmente, pela existência de uma orientação governamental única, não mais segmentada entre SEMA e IBDF. Decorre deste período a construção de importantes instrumentos de gestão, tanto jurídicos e como técnicos.

Contudo, após um longo período de estabilidade das estruturas públicas na área ambiental, no ano de 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), primeiro órgão de gestão

³⁵ A noção de áreas protegidas adotada por esta dissertação foi apresentada e discutida no capítulo de Introdução.

ambiental instituído pelo poder público federal, com atribuições especificamente direcionadas à conservação da biodiversidade. O discurso governamental que pautou a criação do ICMBio foi baseado na existência de sobreposições e vazios na atuação do governo, que sinalizavam para a necessidade de modernização das estruturas administrativas, para que fosse possível uma melhor atuação do Estado brasileiro frente as crescentes demandas da sociedade.

Precederam a criação do ICMBio, sob a mesma alegação governamental (necessidade de uma ação pública mais qualificada da ação governamental), outras adequações da estrutura administrativa vinculada à área ambiental: o Jardim Botânico do Rio de Janeiro foi transformado em Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, passando a integrar a estrutura do MMA (1996), e foram criados também a Agência Nacional das Águas (2000) e o Serviço Florestal Brasileiro (2006).

A criação do ICMBio partiu do desmembramento do IBAMA e transferência, para este novo órgão, das diretorias responsáveis pela gestão de unidades de conservação e dos centros especializados responsáveis pela conservação de espécies ameaçadas.

Assim, as institucionalidades vinculadas à área ambiental foram sendo modificadas, progressivamente. E, no tocante às ações de proteção da natureza, o principal argumento para esses ajustes esteve pautado na necessidade de aprimoramento da máquina do Estado para melhor cumprimento das demandas na área ambiental.

Entretanto, a discussão relativa ao patrimônio natural, sobretudo no que tange aos compromissos da Convenção do Patrimônio Mundial, não seguiu a mesma lógica. E, os instrumentos legais para a proteção da natureza estabelecidos durante o período de maior avanço na estrutura institucional da área ambiental brasileira, entre 1972 a 2007, não incorporaram a temática relativa à proteção do patrimônio natural. Scifoni (2006) destaca que o principal marco legal brasileiro dirigido às áreas protegidas no Brasil, a Lei 9985/2000 - que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), não considerou o reconhecimento de áreas patrimônio natural de valor

global como estratégia de conservação da biodiversidade. E, segundo este entendimento, a autora menciona que:

Além disso, por integrar a esfera institucional da cultura e não do meio ambiente, ficou de fora de um processo de unificação das diversas categorias de áreas protegidas em um único sistema de unidades de conservação. O patrimônio natural é considerado uma área especialmente protegida, porém não tem o status de uma unidade de conservação. É, portanto, um instrumento de proteção ambiental *sui generis*, gestado no âmbito das políticas culturais e fora da esfera do controle ambiental. (SCIFONI, 2006, p. 14)

Contudo, mesmo sem a menção explícita das áreas patrimônio natural de valor global no SNUC, foi por meio da ação conjunta do IBAMA e do MMA que algumas iniciativas - para a proteção do patrimônio natural de reconhecimento global, foram então iniciadas. Vasconcelos (2012) aponta que, de alguma forma, ao se iniciar algumas ações para a proteção do patrimônio natural no âmbito dos órgãos ambientais, houve uma diluição da responsabilidade institucional até então atribuída ao IPHAN, como ilustrado a seguir:

a criação (...) de outras instituições diminui a pressão sobre o Iphan em relação às ações voltadas para a preservação do patrimônio natural, uma vez que este estava sendo protegido por legislação e órgão próprios (RIBEIRO, *apud*, VASCONCELOS 2012, p. 59).

Entretanto, a principal legislação da área ambiental para a proteção e conservação de patrimônio natural nacional, diretamente aplicável à Convenção do Patrimônio Mundial, foi definida em 2006, quando da elaboração do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (BRASIL, 2006). Este instrumento legal, aprovado pelo Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006, incorporou - como atribuição dos órgãos ambientais federais, a

responsabilidade pela condução de ações relativas à criação e gestão de áreas naturais protegidas, de valor global.

O PNAP contemplou um capítulo exclusivo sobre as estratégias nacionais para a conservação de áreas de reconhecimento internacional, no qual estão incluídas as áreas Patrimônio Mundial. No capítulo “Das Estratégias Nacionais para as Áreas com Reconhecimento Internacional” são definidos objetivos específicos para tal direcionamento, alguns dos quais vinculados à aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial no Brasil, quais sejam: **(1)** consolidação das áreas de reconhecimento internacional existentes; **(2)** ampliação do número de áreas brasileiras reconhecidas internacionalmente; **(3)** estabelecimento de gestão integrada das áreas de reconhecimento internacional situadas no território nacional; e **(4)** fortalecimento das relações com demais países envolvidos nas convenções, tratados e programas intergovernamentais dos quais o Brasil é signatário.

A incorporação - no PNAP, de orientações políticas legais especificamente dirigidas a proteção de patrimônio natural, de valor global, representou um passo importante para a internalização dos princípios da Convenção nas ações desenvolvidas pelos órgãos públicos da área ambiental. A inclusão dessas orientações estratégicas no PNAP significou, também, o reconhecimento das ações com este objetivo que já vinham sendo praticadas pelo IBAMA e MMA. De fato, mesmo antes do PNAP formalizar uma estratégia para as áreas de reconhecimento internacional de valor global, ações para o reconhecimento de alguns bens como patrimônio natural já haviam sido iniciadas pelo Ministério do Meio Ambiente que, por ação articulada entre a Secretaria de Biodiversidade e Florestas e o IBAMA, promoveu a entendida “fase áurea” de reconhecimentos de bens naturais no âmbito da Convenção - período este compreendido entre 1999 a 2001.

Mas, pelas razões anteriormente discutidas, até o ano de 1999, ainda estando a Convenção sob a condução dos órgãos públicos da área da cultura, o único sítio natural inscrito na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO foi o Parque Nacional do Iguaçu, reconhecido formalmente em 1986. Somente a partir de 1999, quando a Convenção já está sob a coordenação dos

órgãos da esfera ambiental, é que se inicia um novo movimento para o reconhecimento de áreas naturais brasileiras de valor global. E, como resultado dessa ação, outras seis áreas foram reconhecidas como Patrimônio Natural da Humanidade, conforme sistematizadas no **Quadro 5**, abaixo.

Quadro 5 - Áreas brasileiras reconhecidas como Patrimônio Mundial no âmbito dos bens naturais

Nome da área	Ano de reconhecimento	Ato de Reconhecimento
Parque Nacional do Iguaçu	1986	Deliberação da 9ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (França - Paris, 1985)
Mata Atlântica - Reservas do Sudeste	1999	Deliberação da 23ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Marrakesh, Marrocos, 1999).
Costa do Descobrimento - Reservas da Floresta Atlântica	1999	Deliberação da 23ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Marrakesh, Marrocos, 1999).
Área de Conservação do Pantanal	2000	Deliberação da 24ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Cairns, Austrália, 2000).
Complexo de Conservação da Amazônia Central ³⁶	2000 e 2003	Deliberação da 24ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Cairns, Austrália, 2000) e Deliberação da 27ª Sessão do Patrimônio Mundial (França - Paris, 2003)
Ilhas Atlânticas Brasileiras: Fernando de Noronha e Atol das Rocas	2001	Deliberação da 25ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Helsinki, Finlândia, 2001)
Áreas de Proteção do Cerrado: Parques Nacionais Chapada dos Veadeiros e Emas	2001	Deliberação da 25ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Helsinki, Finlândia, 2001)

Fonte: Pagina <http://whc.unesco.org/fr/list>, acessada em 25/03/2012. Adaptado pela autora

Além das sete áreas Patrimônio Natural da Humanidade, o País possui também outros doze bens inscritos como Patrimônio Cultural da Humanidade, o que totaliza dezenove áreas brasileiras protegidas sob a égide da Convenção do Patrimônio Mundial, conforme ilustra o **Quadro 6**, abaixo.

³⁶ Parque Nacional do Jaú foi, inicialmente, reconhecido em 2003. Posteriormente a área de reconhecimento foi ampliada, Incorporando ao seu perímetro três outras unidades de conservação Parque Nacional de Anavilhanas, Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Amanã e Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá – e passou a ser nominado Complexo de Conservação da Amazônia Central)

Quadro 6 - Áreas brasileiras reconhecidas como Patrimônio Mundial no âmbito dos bens culturais

Nome da área	Ano de reconhecimento	Ato de reconhecimento
Cidade Histórica de Ouro Preto	1980	Deliberação da 4ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (França - Paris, 1980).
Centro Histórico da Cidade de Olinda	1982	Deliberação da 6ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (França - Paris, 1982).
Missões Jesuíticas dos Guaranis: Mini São Ignácio, Santa Ana, Nossa Senhora de Loreto e Santa Maria Maior (Argentina); Ruínas de São Miguel das Missões (Brasil)	1983	Deliberação da 7ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Florença - Itália, 1983).
Centro Histórico de Salvador da Bahia	1985	Deliberação da 9ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Paris, 1985).
Santuário de Bom Jesus de Congonhas	1985	Deliberação da 9ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (França - Paris, 1985).
Brasília	1987	Deliberação da 9ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (França - Paris, 1987).
Parque Nacional da Serra da Capivara	1991	Deliberação da 15ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Tunísia - Cartago, 1991)
Centro Histórico de São Luís	1997	Deliberação da 21ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Itália - Nápoles, 1991)
Centro Histórico da Cidade de Diamantina	1999	Deliberação da 23ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Marrakesh, Marrocos, 1999).
Centro Histórico da Cidade de Goiás	2001	Deliberação da 25ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Helsinki, Finlândia 2001)
Praça de São Francisco, na cidade de São Cristóvão	2010	Deliberação da 34ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (Brasília, Brasil, 2010)
Rio de Janeiro, paisagens cariocas entre as montanhas e o mar	2012	Deliberação da 36ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial (São Petersburgo, Federação Russa, 2012)

Fonte: Pagina <http://whc.unesco.org/fr/list>, acessada em 25/03/2012. Adaptado pela autora

Duas evidências marcam assim o processo de reconhecimento de áreas brasileiras naturais como Patrimônio Mundial: a lacuna de inscrição de novas áreas entre os anos de 1986 e 1999 (portanto em um período de onze

anos) e a incorporação de uma nova concepção sobre os sítios brasileiros, reconhecidos a partir de 1999 (ou seja, a partir de então, todos são composições de Unidades de Conservação - UCs)³⁷. Outra característica que merece destaque no processo de reconhecimento de bens brasileiros como Patrimônio da Humanidade é a incorporação da noção de paisagem cultural como objeto de patrimonialização.

Estas evidências resguardam vínculos com a ressignificação da noção de patrimônio e, conseqüentemente, da percepção da natureza como bem patrimoniável. A nova percepção de natureza tem rebatimentos evidentes nas próprias institucionalidades brasileiras, nas áreas de cultura e ambiental.

E especificamente os reconhecimentos de áreas naturais mais recentes, ocorridos no período de 1999 a 2001, ressalta-se o fato destes terem sido conduzidos pelos órgãos públicos de competência na área ambiental, tendo o MMA e o IBAMA desempenhado papel de protagonistas nos processos então implementados. Foi neste período que a patrimonialização de bens naturais passou a integrar às responsabilidades dos órgãos ambientais. Mas, Costa³⁸ (2010) menciona a morosidade dos órgãos brasileiros para o reconhecimento de áreas naturais como Patrimônio Mundial até o ano de 1999³⁹. E, segundo o autor:

Foi com lentidão que respondemos ao apelo da Convenção do Patrimônio Mundial, por mais excitantes que fossem seus atrativos. De fato, na área natural, durante mais de duas décadas, o Brasil conseguiu por razões óbvias, somente a inscrição do Parque do Iguaçu na sua lista. E isto graças a uma

³⁷ Estão consideradas nessa afirmativa as Unidades de Conservação (UC) previstas na Lei 9985/2000, que define UC como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

³⁸ José Pedro de Oliveira Costa foi um personagem importante na implantação da nova fase de reconhecimentos, ocorrida após 1999. Esteve na condução da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF), no Ministério do Meio Ambiente (MMA), no período de 1999 a 2003. Foi este o período de maior impulso para o reconhecimento de áreas naturais como Patrimônio da Humanidade.

³⁹ Ressalta-se que até 1999 a responsabilidade das ações para implementação da Convenção do Patrimônio da Humanidade no Brasil eram exclusivas dos órgãos de cultura, especialmente do IPHAN.

forte reivindicação das autoridades responsáveis pela Convenção. (COSTA, 2010, p. 187)

Ainda segundo o mesmo autor (*op cit*), foi somente em 1999 que o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA estabeleceram uma estratégia para a inclusão novos bens de natureza como Patrimônio Mundial brasileiro na lista da UNESCO. E, conforme descreve o autor, essa estratégia partiu da inclusão de, pelo menos, um bem natural que representasse os diversos biomas presentes no território brasileiro. Esta estratégia foi responsável pela inclusão dos bens naturais reconhecidos pela UNESCO a partir de 1999. (COSTA, 2010). Também, por ter sido esta uma ação conduzida no âmbito dos órgãos ambientais, a estratégia seguiu a lógica de conservação adotada por estes órgãos, ou seja, a partir de então, todas as novas áreas naturais reconhecidas como Patrimônio da Humanidade passaram a ser composições de áreas protegidas e não mais uma única unidade de conservação - como ocorrido em 1996, com a inclusão do Parque Nacional do Iguaçu na Lista do Patrimônio Mundial.

Porém, no processo, o MMA e IBAMA continuaram a coordenar a ação por novos reconhecimentos de bens patrimônio natural e o IPHAN seguiu na sua tarefa de conduzir as ações para reconhecimento de bens culturais, no contexto da Convenção do Patrimônio Mundial. E, a percepção da indissociabilidade entre cultura e natureza não se expressou na ação desses órgãos.

Mas como anteriormente mencionado, em 2007, ocorre nova organização institucional da área ambiental brasileira, com rebatimentos nas institucionalidades envolvidas na aplicação da Convenção no Brasil. Neste ano foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que passou a incorporar as ações então desempenhadas pelo IBAMA, no que se refere à conservação da biodiversidade. E, assim, esta nova autarquia federal assumiu a responsabilidade pela condução da agenda ambiental relativa à aplicação da Convenção, em seu viés ambiental do Patrimônio da Humanidade da UNESCO.

Entretanto, parece que a criação de um órgão com foco específico para ações vinculadas à conservação da biodiversidade favoreceu, também, uma aproximação institucional com os órgãos de cultura, especialmente com o próprio IPHAN. E, como expressão dessa aproximação, no âmbito da Convenção do Patrimônio Mundial, em 2009, foi constituído um Comitê Técnico⁴⁰ para “o estabelecimento de diretrizes e conceitos para a elaboração do *dossiê* de candidatura da paisagem cultural da cidade do Rio de Janeiro como Patrimônio da Humanidade”. Este Comitê Técnico, com representação de profissionais do IPHAN e ICMBio – dentre outros, foi reformulado em 2011, passando a ser denominado como Comitê Gestor⁴¹. A proposta de reconhecimento do Rio de Janeiro como Paisagem Cultural Patrimônio da Humanidade, em 2012, além de sinalizar para uma aproximação da ação empreendida por esses órgãos, insere a noção de paisagem, na perspectiva de integração entre natureza e cultura, como bens patrimoniáveis.

Entretanto Pelegrini (2006) alerta que não se pode negligenciar “a complexidade adquirida pela temática do patrimônio natural, quando esta se articula à noção de paisagem, uma vez que esta noção incorpora as relações do homem com o meio, e ainda sugere que os “modos” ou “gêneros” do viver humano produzem “paisagens culturais”” (PELEGRINI, 2006, p. 119). E a autora, ao citar Augustin Berque⁴², lembra que “paisagem é uma marca, pois expressa uma civilização” e, ao mesmo tempo, compõe “esquemas de percepção, de concepção e de ação — ou seja, da cultura — que canalizam, em certo sentido, a relação de uma sociedade com o espaço e com a natureza” (PELEGRINI, 2006, p. 119).

A candidatura do Rio de Janeiro a Patrimônio Mundial permitiu, no Brasil, uma primeira aproximação das institucionalidades brasileiras na perspectiva de construção de novos parâmetros para as políticas dirigidas a conservação de patrimônio. E, sob o enfoque de paisagem, a noção de natureza anteriormente passível de patrimonialização adquiriu também

⁴⁰ O Comitê Técnico foi constituído por meio da Portaria IPHAN 002, de 15/01/2009.

⁴¹ O Comitê Gestor foi instituído por meio da Portaria IPHAN nº 464, de 29/12/2011.

⁴² BERQUE, Augustin. Paisagem-marca, paisagem-matriz: elementos da problemática para Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas para uma geografia cultural. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (Org.) *Paisagem, tempo e cultura*. Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 1998. p. 85.

dimensões sociais, que já haviam sido discutidas e incorporadas na noção ampliada de patrimônio cultural.

Mas Irving (2010) discute que, embora haja uma tendência à integração entre sociedade e natureza nas políticas públicas brasileiras, ironicamente, a ação das institucionalidades ainda se expressa de modo paradoxal, uma vez que a lógica atualmente em curso no processo de implementação das ações planejadas reproduz a fragmentação da relação entre natureza, sociedade e cultura.

Almeida e Lodi (2012) contribuem para este debate e acrescentam que é preciso deixar de se pensar a política de patrimonialização como uma política setorial e, desta forma, partir para uma abordagem de patrimônio que considere uma visão territorial e global. Assim, os autores apontam que a política de patrimônio deve ser “incorporada dentro de uma articulação com outras políticas públicas, principalmente a partir da construção de uma visão territorial, de uma visão de paisagem.” (ALMEIDA e LODI, 2012, p. 80).

De fato, embora o Iphan permaneça com a responsabilidade institucional pela política de patrimonialização no Brasil, a partir do entendimento de que a ação decorrente dessa política não é setorial na área de cultura, tem-se percebido uma tentativa de articulação entre as institucionalidades brasileiras, sobretudo entre o IPHAN com o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

E, a responsabilidade pela aplicação da Convenção vem sendo, atualmente, compartilhada entre o ICMBio e o IPHAN. Da mesma forma, a consolidação da Convenção no País decorre de uma parceria intersetorial na ação governamental, sobretudo para o desenvolvimento de ações para a identificação de novas áreas objeto de reconhecimento, para a construção de argumentos que justifiquem a inclusão de novas proposituras na Lista do Patrimônio, para a preparação de dossiês técnicos qualificados a serem encaminhados à UNESCO e para a representação política efetiva do País nas reuniões da Convenção. Esta ação conjunta envolvendo as institucionalidades das esferas ambiental e cultural tende a favorecer a desconstrução da falsa dicotomia entre sociedade, natureza e cultura.

Sendo assim, alguns sinais apontam para o rompimento da noção preservacionista de natureza, originalmente adotada pelas institucionalidades associadas à aplicação deste Instrumento no Brasil.

CAPÍTULO 2 – Noções orientadoras de governança e implicações nas políticas públicas de proteção da natureza

Governança constitui um termo que vem sendo utilizado por diferentes áreas do conhecimento, sobretudo na Sociologia, na Administração, na Geografia e na Economia. Contudo, nem sempre a sua utilização tende a expressar o mesmo sentido.

A perspectiva adotada por esta pesquisa está ancorada, principalmente, no entendimento que o associa a compromissos de participação social, como pressuposto decisivo para o fortalecimento das estratégias de conservação da natureza. E, este entendimento acompanha a perspectiva de que a participação social qualificada favorece a capacidade do indivíduo, ou de grupos organizados, de influenciarem processos decisórios.

Para se refletir sobre os desafios decorrentes da estruturação de processos democráticos que favoreçam a participação social na gestão das áreas naturais protegidas, especialmente com relação aos sítios reconhecidos mundialmente como Patrimônio da Humanidade, esta dissertação teve como pressuposto orientador este conceito, ou seja, o conceito de governança.

E com o objetivo de nortear o desenvolvimento da pesquisa, são abordadas algumas noções orientadoras de governança e suas implicações relativas a: **(i)** a noção de governança nas políticas públicas de proteção da natureza e **(ii)** o compromisso de governança democrática nas políticas públicas de proteção da natureza e sua aplicação para os Sítios do Patrimônio Mundial.

2.1. A noção de governança nas políticas públicas de proteção da natureza

O termo “governança” vem sendo utilizado, sobretudo em políticas públicas para designar diferentes formas de governar. De fato, desde 1990, a noção de governança tem sido empregada, refletindo o sentido de transformação do conceito de “governo” (Jordan *et al.*, 2003). De acordo com Stoker (1998 *in* Jordan *et al.*, 2003), “governo”, por sua vez, refere-se às

atividades de competência dos órgãos de Estado, particularmente “aquelas que operam ao nível do Estado de modo a manter a ordem pública e que facilitam a ação coletiva”. Contudo, o debate atual sobre governança associa este termo a novo estilo de governar, no qual as fronteiras entre o público e o privado e os níveis nacional e internacional são indistintas (Jordan *et al.*, 2003).

Dallabrida e Becker (2003) identificam que a expressão governança surgiu a partir dos debates e discussões originadas no âmbito do Banco Mundial. Conforme apontam os autores (*op cit*), esta terminologia parece estar associada às discussões travadas entre os profissionais neoliberais do Banco, que apontavam a incapacidade institucional dos países em desenvolvimento como responsável pelos insucessos identificados na implementação dos programas de ajuste estrutural por eles sugeridos. Ainda no âmbito de tais discussões, a necessidade de alteração do quadro de incapacidade institucional dos países em desenvolvimento era indicada como condição necessária para a abertura generalizada aos mercados. E, embora contraditório, os programas de ajuste originados - no âmbito dessa instituição financeira, eram legitimados por argumentos pautados no objetivo da luta contra a pobreza.

Assim, esta expressão na origem parece ter sido associada às reflexões que buscavam compreender as causas da ineficiência ou as razões de eficiência dos Estados (Diniz, 1995) e foi esta a compreensão expressa no documento *Governance and Development*, do Banco Mundial, no qual a noção de governança é traduzida como,

a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento. (World Bank, 1992, p.1).

E, ao que tudo indica, o termo governança, ao constar em documentos do Banco Mundial, passou a ser reconhecido também no plano global. Desta forma, o sentido original adotado para o termo, associado ao nível de competência dos países para a execução “eficiente” das políticas públicas, permeou a sua aplicação inicial, com forte associação à noção de desempenho gerencial e administrativo de governos.

Entretanto, esta noção de governança em políticas públicas resguarda vínculos com o papel desempenhado pelos governos, em sua própria ação de governar. Esta está também relacionada a algumas sutilezas que distinguem as expressões governança e governabilidade, conforme discutido por diversos autores, a seguir.

Nogueira (2001) aponta que a ação de governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (Nogueira, 2001, p.99). Entretanto, ao sentido das expressões governança e governabilidade estão associadas características específicas, que distinguem os termos e qualificam a ação de governar. Assim, segundo o autor (*op cit*), governabilidade refere-se, principalmente, a dimensão estatal do exercício do poder e está associada ao potencial que os governos dispõem para: (i) identificar problemas críticos e formular políticas ajustadas ao seu enfrentamento; (ii) mobilizar os meios e recursos necessários a execução dessas políticas e (iii) capacidade liderança do Estado.

E para Santos (1997), a expressão governança engloba um sentido mais amplo, que transcende a noção de governabilidade conforme apresentado por Nogueira (2001). Para a autora, governança está vinculada,

ao modus operandi das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, a definição do “*mix*” apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas. (SANTOS, 1997, p. 341).

No entanto, a autora (*op cit*) sinaliza que o conceito de governança “não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. E ao discutir o sentido do termo governança, ela menciona estar este associado a,

padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (...) incluindo-se aí (...) não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos (SANTOS, 1997, p. 342).

Embora governabilidade e governança não sejam expressões precisas e de fácil delimitação conceitual, pode-se, *grosso modo*, demarcá-los, nesta dissertação, na percepção de que o termo “governabilidade” estaria mais associado a dimensão do exercício do poder pelos Estados, enquanto governança seria uma expressão mais ampla, englobando estrutura e forma de operar de governos. E, neste entendimento para o termo governança, os atores sociais e as políticas estão associados a um processo de decisão e exercício do poder. Ou seja, enquanto a noção de governabilidade se expressa na dimensão estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a perspectiva de governança opera em um plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

Rosenau (2000) contribui para este debate abordando o termo governança como conceito mais amplo de governo, que envolve - além das instituições governamentais, as estruturas informais de caráter não-governamental que, no entendimento do autor, “fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (Rosenau, 2000, p. 16). Sob este enfoque, o mesmo autor ressalta o papel da cidadania⁴³ em uma ordem mundial em constante transformação e considera a possibilidade do surgimento de novas formas de “governança sem governo”.

⁴³ Cidadania é citada como referência ao conjunto de direitos e deveres pelo qual cada cidadão está sujeito no seu relacionamento com a sociedade em que vive. Este entendimento para o termo cidadania está relacionado à noção de direito, sem os quais o indivíduo não poderia intervir nas decisões do Estado e, conseqüentemente, participar das decisões e execução das ações governamentais.

Destaca ainda ser possível que, neste mundo em constante mutação, se desenvolvam novas dimensões de cidadania em reação à ordem global emergente, embora sem a certeza de que estas novas dimensões de cidadania possam influenciar as estruturas estabelecidas para o exercício da própria governança.

Assim, Rosenau (2000) compartilha o entendimento de ser o conceito de governança bem mais abrangente do que o de governo. E, o autor destaca o papel da articulação, da negociação e dos princípios democráticos quando apresenta,

Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, atividades orientadas por metas, a sistemas de ordenação; no entanto, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, de poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. (ROSENAU, 2000, p. 15),

Desta forma, pode-se considerar que “a maneira” e “os meios” utilizados para o exercício do poder passam a ser foco prioritário nas preocupações e debates sobre governança, em detrimento ao sentido original meramente associado aos resultados produzidos pelas políticas governamentais e à capacidade de governar, para a qual resultados da ação governamental são aferidos sob uma ótica econômica. Conforme discute Diniz (1995), tal preocupação “(...) deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1995, p. 400).

E, ao envolver as dimensões sociais e políticas da gestão pública, é deflagrada a complexidade que envolve o estabelecimento de governança. Esta complexidade traz para o centro do debate a relação entre Estado e sociedade, com destaque para os mecanismos de controle social. E, questões como a discussão sobre as instâncias de participação social passam a ser, gradativamente, incorporadas nas políticas públicas, como estratégias de aproximação entre Estado e sociedade. Irving *et al* (2007), contribuem com para este debate quando mencionam que,

O conceito de governança vem sendo construído e adquirindo novos significados em políticas públicas, notadamente a partir dos anos 80, quando passa a aparecer, com maior visibilidade e frequência, em documentos sobre gestão pública, designando os processos de tomada de decisão e controle social, nos quais são incluídos outros atores além das instituições formais de governo. (IRVING *et al*, 2007, p 83)

Este deslocamento da noção de governança mencionado por Irving *et al* (2007) introduz ao debate a percepção da necessidade de cooperação e colaboração entre Estado e sociedade civil, para o alcance de ações de interesse coletivo. Esta noção está também diretamente relacionada à capacidade de uma determinada sociedade em criar e desenvolver relações de confiança entre os atores sociais.

Born *et al* (1996, *apud* Gomides e Silva, 2009) contribuem para o debate quando afirmam que o sentido de governança está associado à capacidade social – seja de sistemas, instrumentos ou instituições, de influenciar e direcionar comportamentos e procedimentos dos Estados, das empresas ou das pessoas, em torno de questões que interessam ao conjunto de atores sociais. Assim, para estes autores, o conceito de governança,

refere-se ao conjunto de iniciativas e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, a exercer o

controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns. (GOMIDES e SILVA, 2009, p. 183)

Maciel (2012) compartilha o entendimento para o termo governança defendido por Born *et al* (1996, *apud* Gomides e Silva, 2009) e Irving *et al* (2007) e contribui para o debate ao afirmar que,

governança é um modo de resolução dos problemas que pressupõe uma ação coletiva, que é fundada na coordenação e na cooperação. Pode ser entendida como o conjunto dos mecanismos de gestão de um sistema social em vista de assegurar os objetivos comuns. (MACIEL, 2012, p. 187)

Este universo vasto de enfoques para uma mesma terminologia ilustra a complexidade que permeia o seu entendimento ou inspira controvérsias sobre o que tende a expressar. Mas para a presente dissertação, a noção de governança é interpretada como construção de pactos para o exercício de poder, e não propriamente como sinônimo de governo. Neste entendimento, envolve uma clara articulação de interesses entre atores sociais e a existência de espaços de negociação social e exercício do poder.

Nesta perspectiva, a noção de governança diz respeito à existência de mecanismos que possibilitem e garantam um ambiente no qual haja o fortalecimento do poder individual de cada cidadão nos processos de negociação, o “empoderamento” dos atores sociais, para que estes possam reconhecer os desafios e interferir na sua realidade concreta.

Por esta via, o sentido de empoderamento e controle social está relacionado ao potencial democrático-participativo, que não isenta o Estado do seu papel de mediação e coordenação das decisões e ações em prol da própria sociedade, mas considera, como premissa do próprio processo de decisão e execução dessas ações, a participação ativa e democrática da

sociedade. Contribuem a este entendimento a visão de Graham *et al* (2003), para os quais governança envolve,

as interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos ou outros grupos de interesse (*stakeholders*) podem dar a sua opinião. (GRAHAM *et al.* 2003, p.2)

Assim, Graham *et al* (2003) reforçam o entendimento de governança não como sinônimo de governo. E, os autores destacam a importância da interação entre governos e organizações sociais com os cidadãos, para a tomada de decisão em um mundo entendido como complexo. Desta forma, governança é percebida como um processo pelo qual a sociedade toma suas decisões. Mas, também é considerado nesse entendimento, a necessidade de identificação de quem são os atores que participam do processo e os mecanismos envolvidos de prestação de contas, para a sociedade, sobre as ações empreendidas.

Este debate também transcorre no universo conceitual que permeia a gestão das áreas naturais protegidas. E, Graham, Amos e Plumtre (2003) propõem cinco princípios-chave para a avaliação do que denominam “boa governança”, igualmente discutidos por Irving *et al* (2007). E, a propósito desses princípios-chave, também destacam: **(i)** que os princípios se sobrepõem, não sendo nenhum deles absoluto; **(ii)** que o contexto social (história, cultura e tecnologia) é um fator importante para a aplicação desses princípios; **(iii)** a complexidade da realidade; e **(iv)** que a governança das áreas protegidas decorre tanto dos resultados (fins), como da forma em que o poder é exercido.

Estes autores destacam que, no contexto das áreas protegidas, a expectativa de boa governança consiste na capacidade do exercício responsável do poder pelos diversos atores envolvidos no processo, tendo como expectativa o alcance no cumprimento dos objetivos identificados para a criação dessas áreas naturais protegidas. Os cinco princípios de boa

governança identificados por Graham, Amos e Plumptre (2003) foram ancorados em princípios discutidos no âmbito do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e estão ilustrados no **Quadro 7**.

O **Quadro 7**, a seguir, sistematiza os princípios de “boa governança” para as áreas protegidas, propostos por Graham, Amos e Plumptre, assim como os princípios do PNUD nos quais estão baseados:

Quadro 7 - Princípios de “boa governança”

Princípios de “boa governança”	Os Princípios do PNUD em que são baseados
Legitimidade e Voz	Participação e Orientação para o consenso são a tônica deste princípio. Assim, entende-se que para construção de um processo em que se aspira à tomada de decisão, deve-se estar atento para que todos os interessados possam manifestar sua opinião e desejos, seja diretamente ou por meio de legítimas instituições que representam a sua intenção. E, além da participação, o processo deve incluir mecanismos que permitam a mediação de interesses conflitantes, na busca de consenso para o interesse comum.
Direcionamento	Este princípio está associado à existência de Visão estratégica de todos os atores que participam do processo - desde a identificação de ações e acordos, à tomada de decisão coletiva e à execução das decisões e ações identificadas por esses atores. Este princípio sinaliza, também, para a necessidade da compreensão do histórico cultural e complexidades sociais nas quais as discussões e decisões são ancoradas.
Performance	Receptividade, eficácia e eficiência são os eixos norteadores deste princípio. Assim, ele expressa o desejo que as ações e decisões identificadas no processo devam atender a todas as partes interessadas. Está vinculado, também, ao melhor uso de recursos. (Capacidade de resposta das instituições e processos com as partes interessadas - <i>stakeholders</i> e eficiência e efetividade)
Responsabilidade	A noção deste princípio tem vínculos com a noção de Prestação de contas perante o público (tomadores de decisão no governo, do setor privado, das organizações da sociedade civil são responsáveis). E está, ainda, inserida neste princípio a ideia de Transparência do processo, a ser construída sobre o livre fluxo de informação. Os processos, as instituições e as informações são diretamente acessíveis a todos os

	interessados e são fornecidas de maneira suficiente, que permita a sua compreensão e acompanhamento.
Honestidade	À este princípio se insere a noção de Equidade , na qual os atores interessados têm a oportunidade de melhorar ou manter o seu bem-estar e o Estado de Direito que – em associação a existência de marcos legais, é definida a garantia de ações executadas de forma imparcial, particularmente as leis sobre os direitos humanos.

Fonte: Graham *et al.* (2003) e Irving *et al.* (2007)

Assim, a noção de governança na perspectiva estabelecida por Graham *et al.* (2003) e Irving *et al.* (2007) aponta para a reflexão sobre os mecanismos que devem ser adotados para que a sociedade possa desempenhar um papel preponderante na construção de estratégias que visem ao enfrentamento de tensões e conflitos na gestão de natureza. Esta implica ainda que estes mecanismos e estruturas adotados, para a tomada de decisão, devem ocorrer em um ambiente transparente e democrático, no qual haja a garantia de participação social.

Borrini-Feyerabend (2003) contribui para esta discussão e menciona que o estabelecimento de um conjunto de princípios para a denominada “boa governança” tem sido objeto de reflexão das Nações Unidas desde a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). Mas, segundo a autora, nas discussões da ONU, tem prevalecido o entendimento de que os princípios de governança devem ser interpretados segundo contextos que considerem a história, a cultura, a tecnologia, as condições econômicas de cada situação. E, com o objetivo de contribuir para este debate, a autora, a partir do trabalho da ONU, propõe um conjunto de responsabilidades específicas para os tomadores de decisão e interessados em questões que envolvem as áreas naturais protegidas.

Tendo esta interpretação como ponto de partida para a reflexão sobre governança em APs, o **Quadro 8**, a seguir, sintetiza a relação entre os princípios de boa governança, discutidos por Graham *et al.* (2003), e os associa às ações de gestão das áreas naturais protegidas, conforme proposto por Borrini-Feyerabend (2003),

Quadro 8 – Atitudes desejáveis para “boa governança” na gestão de áreas protegidas

Princípios de “boa governança”	Atitudes desejáveis
Legitimidade e Voz	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a livre expressão dos atores, sem discriminação relacionada a gênero, etnia, classe social, entre outros. • Fomentar o diálogo na busca do alcance de acordos coletivos sobre a gestão das APs quanto a objetivos a serem alcançados, estratégias adotadas, atividades programadas e ferramentas utilizadas neste processo. • Promover relações de confiança entre as partes interessadas. • Certificar-se de que as regras são respeitadas, porque eles são "propriedade" das pessoas e não por receio de eventuais repressões.
Direcionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Certificar-se de que os interessados possuem conhecimento sobre o que está em jogo nas decisões, com distribuição de responsabilidades entre os atores. • Certificar-se de que as atribuições assumidas por cada ator não se limitam a entendimentos descompromissados e que estão ancoradas em instrumentos de prestação de contas.
Performance	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar uma administração competente. • Assegurar que há suporte institucional e capacidade humana para realização das atividades assumidas por cada ator/entidade. • Garantir uma estrutura de gestão robusta e ajustável, que seja capaz de superar eventuais ameaças ou obstáculos.
Responsabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Certificar-se de que a conservação da natureza é realizada sem a utilização de mecanismos que causem humilhação ou danos às pessoas envolvidas. • Assegurar a distribuição equitativa dos custos e benefícios decorrentes da conservação. • Garantir que as promoções dos servidores públicos envolvidos na gestão das APs seja baseada na meritocracia. • Resguardar coerência na aplicação das leis e regulamentos. • Fornecer mecanismos justos para gestão de conflitos e, quando necessário recorrer à justiça, fazê-lo de maneira não discriminatória.
Honestidade	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer canais de comunicação entre os atores que favoreçam o entendimento das preocupações e aspirações individuais e que provoquem respostas e rebatimentos em ações na própria gestão das APs. • Fornecer uma liderança eficaz, promovendo a geração e o suporte de ideias inovadoras. • Fornecer um modelo de boa conduta. • Ser coerente no que é dito e feito

Fonte: Tradução livre Borrini-Feyerabend (2003)

Como anteriormente discutido, a reflexão sobre governança na gestão de áreas protegidas vem sendo influenciada pelo debate internacional e, no âmbito de entidades e fóruns voltados a essa temática são adotados declarações e princípios norteadores para o tema. E, durante o V Congresso Mundial de Parques, ocorrido em Durban, África do Sul, 2003, a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) estabelece também um conceito para governança, para orientar a gestão de áreas protegidas em novas bases. Nesta oportunidade, este conceito foi traduzido como,

a interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento que determinam a forma em que se exerce o poder e a responsabilidade e se adotam as decisões, e em que os cidadãos, e outros diretamente interessados, expressam sua opinião. Este conceito se aplica às áreas protegidas em todos os níveis: local, nacional, regional e mundial. (IUCN, 2003)

Refletindo este debate, no Plano de Ação de Durban está expressa a expectativa de “boa governança” na gestão das APs entre os seus principais compromissos. E, no plano das discussões internacionais, a percepção da necessidade de se construir mecanismos de articulação e pactuação social na perspectiva do alcance da denominada “boa governança” é reafirmada pelo Programa de Trabalho sobre áreas Protegidas (PTAP), adotado na Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica (CDB - COP 7), em Kuala Lumpur, Malásia, em 2004.

O Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CDB, negociado em 2004, inclui um item específico sobre "Governança, Eqüidade, Participação e Repartição de Benefícios" e convida os Estados signatários da Convenção a alcançarem metas mensuráveis com este objetivo até 2012. E, além da inclusão de um item específico sobre governança neste documento, o seu texto é permeado por este termo. O programa insta, ainda, as partes a adotarem “melhores práticas” de governança para as áreas protegidas e orienta os países signatários para a busca do envolvimento dos atores sociais

no processo de gestão dessas áreas, respeitando os direitos indígenas e locais e desenvolvendo mecanismos para a partilha equitativa dos custos e benefícios da conservação da biodiversidade.

O compromisso engendrado pelos *fóruns* ambientais internacionais para a inclusão de mecanismos de boa governança na gestão das áreas protegidas é reafirmado durante o II Congresso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Areas Protegidas, realizado em San Carlos de Bariloche, Argentina, em 2007, oportunidade em que foi elaborada a “Declaração de Bariloche” que, segundo Marinho e Angelo (2011),

resultou da pressão de representantes de povos indígenas e afro-descendentes e que se reuniram em um encontro paralelo ao congresso, e apoiados por lideranças de diferentes países, representantes de governos, de ONGs e de institutos de pesquisa, sob a coordenação de membros da União Internacional de Conservação da Natureza (UICN). (MARINHO e ANGELO, 2011, p.4)

Conforme apresentam os autores, esse congresso gerou importantes avanços para a gestão das APs ao reconhecer formas diversas de organização social e de gestão compartilhada, que vem contribuindo para a conservação da biodiversidade em espaços naturais protegidos, em novas bases.

E, tendo como inspiração esta discussão teórica, a presente pesquisa buscou analisar alguns dos desafios para a construção de governança na gestão de áreas reconhecidas como Patrimônio Natural da Humanidade e, mais particularmente, esta análise foi dirigida a área Patrimônio da Humanidade Costa do Descobrimento – Reservas de Floresta Atlântica.

Mas, para análise dos processos de governança no caso estudado, envolvendo uma das tipologias de áreas protegidas adotadas pelo Brasil, é também fundamental a contextualização do processo de estabelecimento das áreas protegidas no País, considerando, em especial a análise sobre as

ferramentas previstas para participação social democrática nas políticas de proteção da natureza.

2.2 O compromisso de governança democrática nas políticas públicas de proteção da natureza e sua aplicação para os Sítios do Patrimônio Mundial

Especialmente nos últimos anos, a democratização da gestão de áreas naturais protegidas e o protagonismo social nas ações governamentais de proteção da natureza têm sido apontados como compromissos centrais em políticas públicas. Embora ainda como discurso político, esforços da gestão pública vêm sendo dirigidos à construção de um arcabouço jurídico e institucional avançado, que tem transformado o Brasil em ícone de inovação em políticas de proteção da natureza, na América Latina (Irving, 2010).

Este movimento de democratização da gestão das áreas naturais protegidas, evidenciado sobretudo a partir dos anos 80 é, pouco a pouco, incorporado no processo de organização das institucionalidades públicas brasileiras da área ambiental. E, gradualmente, se evidencia a percepção e entendimento de que a participação da sociedade é essencial para o sucesso, em longo prazo, da estratégia de conservação baseada em áreas protegidas.

No que tange à inserção de mecanismos de participação social na legislação para a conservação da natureza, e para citar as mais relevantes no debate, merecem destaque a Lei 6.938/1981 - que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei 7.347/1985 - que institui a Ação Civil Pública Ambiental, a Lei 9985/2000 – que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e o Decreto 5758/2006 – que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP.

A Lei 6.938/1981 inovou na criação de duas estruturas fundamentais para a gestão democrática dos recursos naturais: o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Segundo Câmara (2011), a criação do SISNAMA acionou a prática de gestão participativa, uma vez que incorporou, no arcabouço legal, o reconhecimento

de uma maior diversidade de atores sociais nos processos de planejamento e gestão do uso dos recursos naturais brasileiros.

Mas como instância decisória colegiada de participação social, a Lei nº 6.938/81 instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), composto por cinco segmentos da sociedade: órgãos públicos federais, estaduais e municipais, o setor empresarial e sociedade civil, que - como instância de decisão colegiada, vêm contribuindo para a consolidação da prática de gestão democrática dos recursos naturais⁴⁴.

Com a instalação do SISNAMA, e conseqüentemente do CONAMA, parece ter ocorrido, também, desde então, uma mudança nas práticas de participação social nas políticas públicas da esfera ambiental, com o aprimoramento de mecanismos democráticos de decisão, com rebatimentos evidentes na gestão do uso dos recursos naturais. E, em meados dos anos 80 é publicada a Lei 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Esta Lei fortaleceu ainda mais a importância dos processos de participação social em políticas públicas, uma vez que instrumentalizou a mobilização da sociedade para um envolvimento mais efetivo nos processos de tomada de decisão.

Entretanto, especificamente no que tange às áreas protegidas, somente em 2000, por meio da instituição do SNUC, foi garantido o compromisso direto de participação social na gestão de natureza. O SNUC é considerado uma grande conquista para o Brasil, uma vez que trouxe inovações significativas para a legislação ambiental brasileira, e partem deste sistema as orientações fundamentais no que tange a inclusão do papel da sociedade no compromisso de conservação da natureza. E, neste instrumento legal, estão previstos diversos mecanismos de participação social.

⁴⁴ No discurso da atual Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, consta a afirmação de que o "Conselho hoje é o espaço democrático que recepciona as diferenças de opinião e pensamento e que também representa o ideal de luta pela consolidação da democracia dos últimos 30 anos. É o espaço legítimo para a mudança do meio ambiente no país." (manifestação disponível no endereço eletrônico <http://www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm#>).

O SNUC determina, de forma irreversível no arcabouço legal do País, o compromisso de participação e envolvimento da sociedade nos processos de criação e gestão das UCs. Esta conquista está expressa na previsão de consultas públicas durante o processo de criação de UCs, na necessidade de constituição de conselhos representativos e paritários voltados à gestão desses espaços, bem como na previsão de participação da sociedade na elaboração dos Planos de Manejo⁴⁵.

Entretanto, apesar do avanço representado pelo estabelecimento da denominada “Lei do SNUC” e do fato de o País, finalmente, contar com uma legislação específica para as áreas naturais protegidas, esta lei, apesar de ter incluído o compromisso de participação e envolvimento social no processo de gestão das APs, não contemplou - de maneira precisa, a forma pela qual a participação seria exercida. Esta indefinição é expressa na dificuldade que a sociedade e os órgãos públicos envolvidos têm para lidar com temas considerados “mais polêmicos”, dentre estes, aqueles relacionados à democratização dos procedimentos de gestão e criação dessas áreas.

Esta situação de imprecisão perdurou até 2002, quando foi promulgado o Decreto nº 4.340, que veio a regulamentar a lei do SNUC. A regulamentação da Lei do SNUC buscou incorporar orientações emanadas pelos *fóruns* internacionais para a proteção das áreas naturais e, especialmente, as reivindicações da sociedade civil que, à época, demandava espaço nas políticas públicas para exercer o seu papel de controle social e apoio à criação e administração das áreas naturais protegidas.

Conforme apontam Irving *et al* (2006), o SNUC representa a base política para a gestão das UCs, mas não trouxe consigo orientações para um plano de ação para a implementação das ações por ele previstas. E, segundo os autores, a inexistência de um plano de ação atrelado ao SNUC dificultou a sua aplicação em políticas públicas. (IRVING *et al*, 2006).

⁴⁵ Segundo consta na Lei do SNUC, Plano de Manejo é entendido como sendo o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.

Entretanto, a inexistência de planos de ação para as áreas naturais protegidas criadas em todo o mundo, bem como a dificuldade que diversos países tinham em lidar com temas que incorporassem o compromisso de participação social na gestão das áreas naturais protegidas, também se constituía em preocupação mundial, à época. E, durante o V Congresso Mundial de Parques (Durban, África do Sul, 2003), na Sétima Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica - COP7/CDB (Kuala Lumpur, Malásia, 2004) e no II Congresso Latinoamericano de Parques (Bariloche, Argentina, 2007), temas relacionados ao manejo e criação de áreas protegidas envolvendo processos e mecanismos incluídos ganharam espaço e influenciaram de maneira marcante as discussões travadas nesses *fóruns*.

Esta discussão se desenvolveu, simultaneamente, ao início do debate sobre a temática da governança em áreas naturais protegidas. E, na Decisão IIV/28 da CDB foi destacada a necessidade do estabelecimento de estruturas governança para os processos de criação e gestão de áreas naturais protegidas.

Estas discussões e orientações tiveram evidentes rebatimentos nos instrumentos da política, no Brasil. E, em 2006, o tema governança foi então incorporado ao Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, instituído pelo Decreto 5758/2006. Este Plano, além de indicar princípios, objetivos, metas e estratégias para a conservação da natureza, estabeleceu princípios e diretrizes para a implementação das ações previstas, a partir da perspectiva de governança democrática, reafirmando os compromissos de inclusão social nos processos anteriormente sinalizados pelo SNUC (IRVING e MATOS, 2006).

No PNAP está definido um eixo temático: “Governança, Participação, Equidade e Repartição de Custos e Benefícios”, como demonstração do poder público sobre a necessidade de se estabelecer mecanismos que visem assegurar a participação das populações locais, principalmente, quilombolas e indígenas, bem como de outras partes interessadas, no estabelecimento e na gestão de unidades de conservação e outras áreas protegidas existentes no Brasil (Brasil, 2006).

Este Plano trouxe, também, avanços para o compromisso de gestão democrática das áreas protegidas, uma vez que estabeleceu: **(i)** a necessidade de integração das diversas políticas públicas voltadas à conservação ambiental e ao desenvolvimento, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, bem como entre o Estado e a sociedade e **(ii)** o papel social da proteção da biodiversidade como mecanismo de redução das desigualdades sociais, a partir da repartição justa de custos e benefícios para as populações inseridos em áreas protegidas. No PNAP é ampliada - também para as áreas naturais de reconhecimento internacional, a aplicação das estratégias previstas de participação social e governança democrática. Sendo assim, as áreas reconhecidas como Patrimônio Mundial da Humanidade no âmbito da UNESCO passam a ser consideradas por este aparato legal.

No Brasil, o poder público, ao estabelecer o PNAP, buscou romper a tendência histórica de afastamento da sociedade na gestão das áreas naturais protegidas. Esta tendência é evidenciada pelo estabelecimento de diretrizes para a conservação da biodiversidade, pautadas no envolvimento das populações residentes e vizinhas às Unidades de Conservação (UCs), com ênfase aos povos indígenas e quilombolas. Esta percepção é compartilhada por Irving e Matos (2006), quando mencionam que o PNAP,

se constitui em um avanço significativo em políticas de proteção da natureza, uma vez que faz uma leitura realista de demandas, com base na realidade nacional e aproxima poder público e sociedade, numa perspectiva de co-responsabilidade, rompendo a percepção moderna de cisão sociedade natureza e avançando na interpretação de patrimônio coletivo. (IRVING e MATOS, 2006, p. 95)

Neste entendimento, tendo em consideração que as áreas naturais brasileiras reconhecidas como Patrimônio da Humanidade - pela UNESCO, constituem uma das tipologias adotadas pelo Brasil para áreas protegidas, a consolidação destas áreas constitui em objeto das políticas públicas brasileiras. Além disso, as orientações estratégicas contidas no SNUC e PNAP têm igualmente implicação legal sobre estas áreas.

Assim, os princípios e diretrizes que constam nos instrumentos legais e reforçam os processos de governança, em uma perspectiva de integração sociedade e natureza no âmbito das políticas públicas, têm também aplicação e rebatimento nas áreas reconhecidas como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO.

CAPÍTULO 3 – Estudo de Caso: Sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica

“Um dos primeiros atos dos marinheiros portugueses que, a 22 de abril de 1500, alcançaram a costa sobrecarregada de floresta do continente sul- americano aos 17 graus de latitude sul, foi derrubar uma árvore. Do tronco desse sacrifício ao machado de aço, confeccionaram uma cruz rústica – para eles o símbolo da salvação da humanidade”
(Dean, 2011, p. 59)

3.1 Localização, contexto e importância ecológica

O sítio brasileiro denominado Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica foi declarado como Patrimônio Natural da Humanidade pela UNESCO em 1999, durante a 23 Reunião do Comitê do Patrimônio Mundial, ocorrida em Marrakesh, Marrocos⁴⁶.

Embora não se tenha muitos registros documentais sobre as razões que pautaram a decisão pública de submeter à UNESCO o requerimento de reconhecimento desta área como Patrimônio da Humanidade, algumas evidências podem ser consideradas: **(i)** a sua inclusão na Lista do Patrimônio Mundial iniciou a estratégia traçada pelos órgãos de competência ambiental para reconhecimento de, pelo menos - uma área representativa dos diversos biomas brasileiros e **(ii)** a elaboração do *dossiê* para sua candidatura, que foi submetido à UNESCO, ocorreu durante a fase preparatória que antecedeu as festividades comemorativas do 5º Centenário do Descobrimento do Brasil.

Conforme aponta Costa (2010), a estratégia de reconhecer novas áreas naturais como Patrimônio da Humanidade foi posta em curso pelo governo brasileiro entre os anos de 1999 e 2002. E, também assinala o autor (*op cit*) que, com a intenção de proteger os remanescentes de Mata Atlântica da área Costa do Descobrimento, diversas unidades de conservação foram sendo criadas nessa região, processo este iniciado com o Parque Nacional do Monte Pascoal, na Bahia - e, posteriormente, ampliado também para áreas do

⁴⁶ **Anexo 2** - Decisão 23COM VIII.A.1, documento oficial que reconhece a área como Patrimônio Natural da Humanidade (disponível em <http://whc.unesco.org/archive/repcom99.htm#892>)

Estado do Espírito Santo, com a criação da Reserva Biológica de Sooretama e a Reserva de Linhares, da Companhia Vale do Rio Doce. E, Costa (2010) descreve este processo,

Com a intenção de salvar o pouco que restou nessa região, foram criadas várias áreas protegidas. A primeira delas, o Parque Nacional do Monte Pascoal, primeiro marco da paisagem detectado pela frota descobridora, um monte redondo e alto avistado do mar no dia de Páscoa, do último ano do século XIV. Detentor de uma biodiversidade exuberante, carrega um significado histórico.

Outras reservas foram criadas depois disso, ao norte, a Reserva Biológica de Una, para proteger o Mico-leão-de-cara-dourada - *Leontopithecus chrysomelas* - uma linda espécie ameaçada. A Reserva Pau-Brasil, o Parque Nacional do Pau Brasil e o Parque Nacional do Descobrimento, todos no estado da Bahia. No estado do Espírito Santo, um pouco mais ao sul, a Reserva Biológica de Sooretama, um grande repositório da floresta original nesta região, e a Reserva de Linhares, da Companhia Vale do Rio Doce. (Costa, 2010, p. 192)

O argumento que embasou a proposta apresentada pelo Brasil foi pautado na presença de oito diferentes áreas naturais protegidas, associadas a remanescentes representativos e íntegros da Mata Atlântica do Nordeste do Brasil e, ainda, se inspirou no fato dessas áreas abrigarem um grande número de espécies raras e endêmicas. A proposta ressalta, complementarmente, ali a ocorrência de uma parcela significativa de uma floresta ameaçada e insubstituível para a humanidade.

Costa (2010) assinala que, além do valor excepcional da biodiversidade ressaltada neste processo de reconhecimento, também contribuiu para o seu sucesso o fato de ter transcorrido no âmbito das ações

delineadas e programadas para serem anunciadas durante as festividades dos 500 anos de descobrimento do Brasil. E, o autor (*op cit*) ao destacar a importância das APs que compõem este sítio, apresenta,

Todas são áreas protegidas de grande importância biológica, que caracterizam um sítio do Patrimônio Mundial, composto por um conjunto de áreas protegidas de grande importância ambiental, histórico e cultural, cuja inclusão pela UNESCO, em 1999, fez parte das festividades o 5º Centenário do Descobrimento do Brasil. (Costa, 2010, p. 193)

Esta área está localizada no bioma Mata Atlântica, que corresponde a um dos *hotspots*⁴⁷ mundiais de biodiversidade - ou regiões com maior riqueza e grau de ameaça do Planeta, representando um dos ecossistemas de elevada prioridade para a conservação do protagonismo natural mundial (Galindo-Leal e Câmara, 2005).

Segundo a Fundação SOS Mata Atlântica & INPE e Galindo-Leal & Câmara (Fundação SOS Mata Atlântica & INPE, 2001; Galindo-Leal & Câmara, 2003, *apud* Tabarelli *et al*, 2005) o bioma Mata Atlântica corresponde à segunda maior floresta pluvial tropical do continente americano. Segundo os autores (*op cit*), originalmente o bioma estendia-se de forma ininterrupta ao longo de toda a costa brasileira, avançando até o leste do Paraguai e nordeste da Argentina, em sua porção sul. E, cobria originalmente mais de 1,5 milhões de km² – sendo que 92% desta área em território brasileiro.

E, segundo dados da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA), apesar da intensa fragmentação e destruição da cobertura vegetal ocorridas no bioma, iniciadas ainda no início do século XVI com a exploração do pau-brasil, a Mata Atlântica continua sendo uma das florestas mais ricas em biodiversidade do planeta. E, a biodiversidade neste bioma é destacada por deter o recorde de plantas lenhosas por hectare (458 espécies no Sul da Bahia), cerca de 20 mil espécies vegetais, 8 mil delas endêmicas, além de

⁴⁷ O conceito de *Hotspot* foi criado em 1988 pelo ecólogo inglês Norman Myers e foi cunhado para identificar as áreas prioritárias para conservação em decorrência de possuírem alta biodiversidade e alto grau de ameaça.

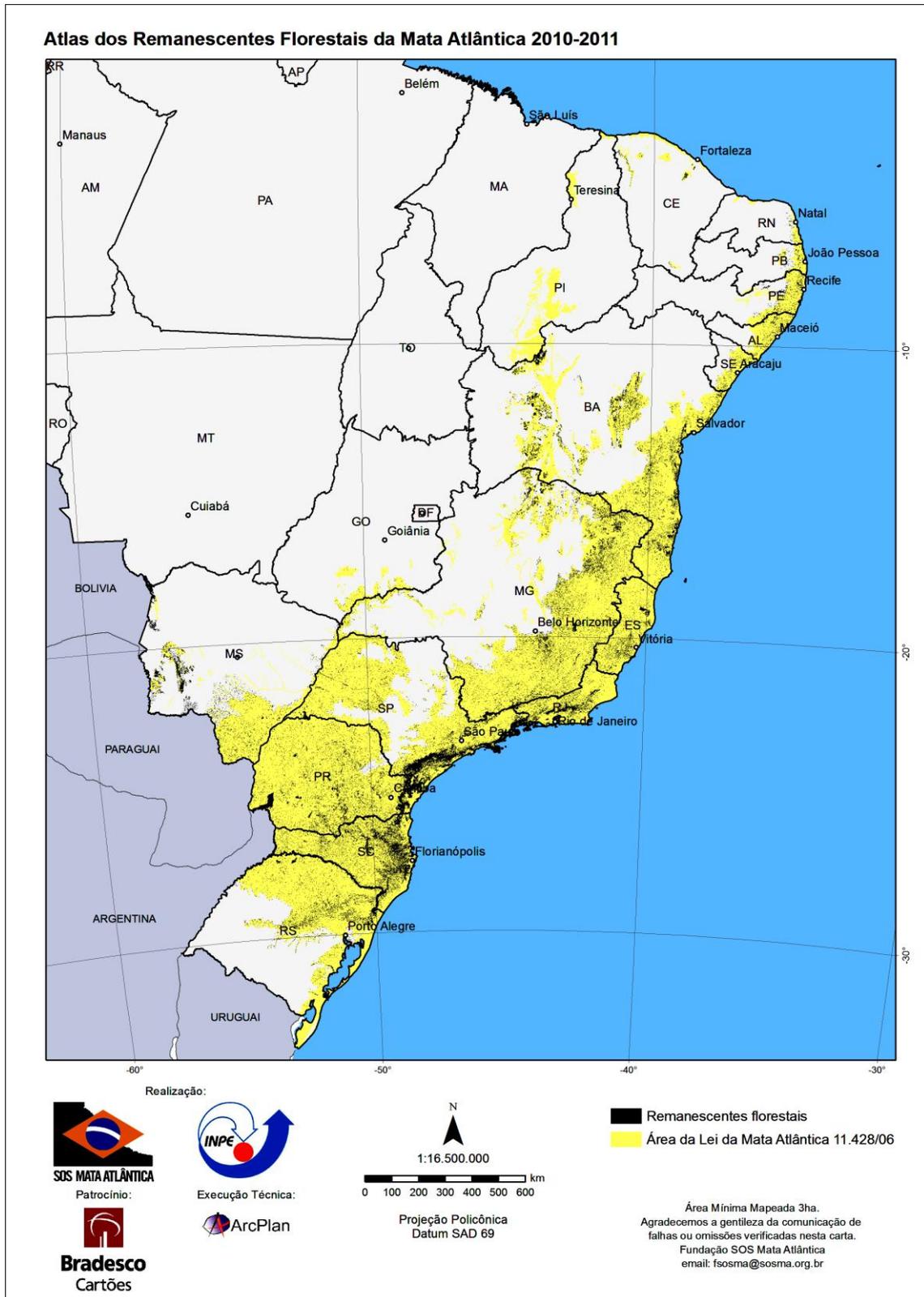
recordes de número de espécies e endemismo em vários outros grupos de plantas e animais incluindo 250 espécies de mamíferos (55 endêmicos), 1020 aves (188 endêmicas), 197 répteis (60 endêmicos), 340 anfíbios (90 endêmicos) e 350 peixes (133 endêmicos) (RBMA, 2012)⁴⁸.

Tabarelli *et al* (2005) mencionam ainda que a conservação do bioma Mata Atlântica tem sido considerada por especialistas da área ambiental como prioritária para a manutenção da biodiversidade no continente americano. E, a prioridade para a conservação deste bioma decorre de sua alta riqueza em espécies, aliada a significativos níveis de endemismo⁴⁹ e ao elevado grau de fragmentação de seus ambientes. Acrescentam também Fonseca, INPE & IBAMA, Fundação SOS Mata Atlântica *et al.*; Consórcio Mata Atlântica & Unicamp, Mittermeier *et al.* e Myers *et al.* (Fonseca, 1985; INPE & IBAMA, 1990; Fundação SOS Mata Atlântica *et al.*, 1998; Consórcio Mata Atlântica & Unicamp, 1992; Mittermeier *et al.*, 1999; Myers *et al.*, 2000, *apud* Landau, 2003) que a Mata Atlântica representa o bioma brasileiro sujeito às maiores taxas de desmatamento, restando ainda preservado menos de 8% dos seus 1.290.692,46 km² originais. As **Figuras 2 e 3**, abaixo, ilustram os remanescentes do bioma Mata Atlântica, no território brasileiro, no ano de 2011, e nos Estados da Bahia e Espírito Santo.

⁴⁸ Informações disponíveis em http://www.rbma.org.br/anuario/mata_01_mataconhecemos.asp

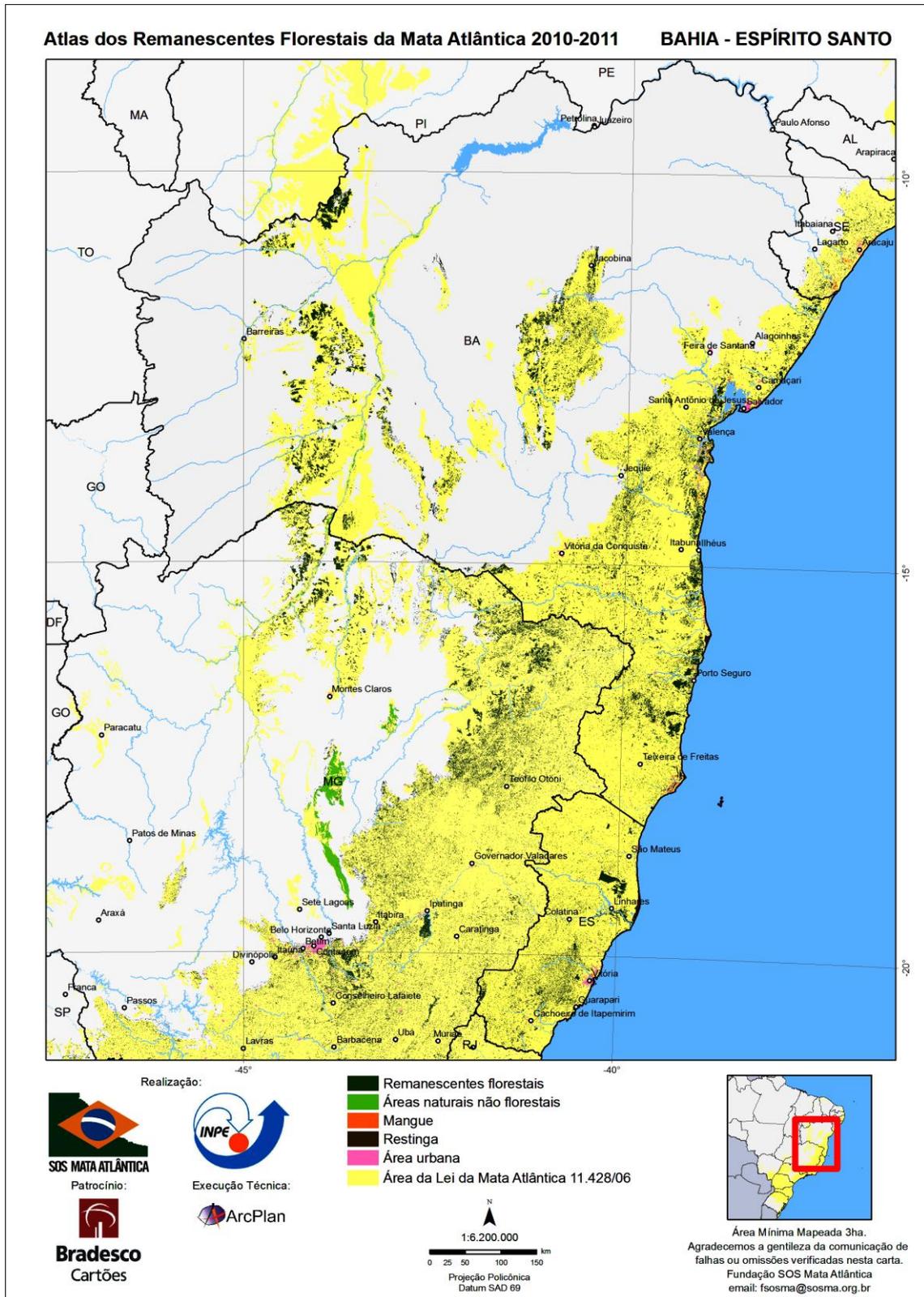
⁴⁹ O endemismo é utilizado em relação à ocorrência de uma dada espécie em área restrita.

Figura 2 – Remanescentes florestais e ecossistemas associados no domínio do bioma Mata Atlântica, no Brasil



Fonte: Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica (Fundação SOS Mata Atlântica e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, 2010/2011)

Figura 3 – Remanescentes florestais e ecossistemas associados no domínio do bioma Mata Atlântica, nos Estados da Bahia e Espírito Santo



Fonte: Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica (Fundação SOS Mata Atlântica e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, 2010/2011)

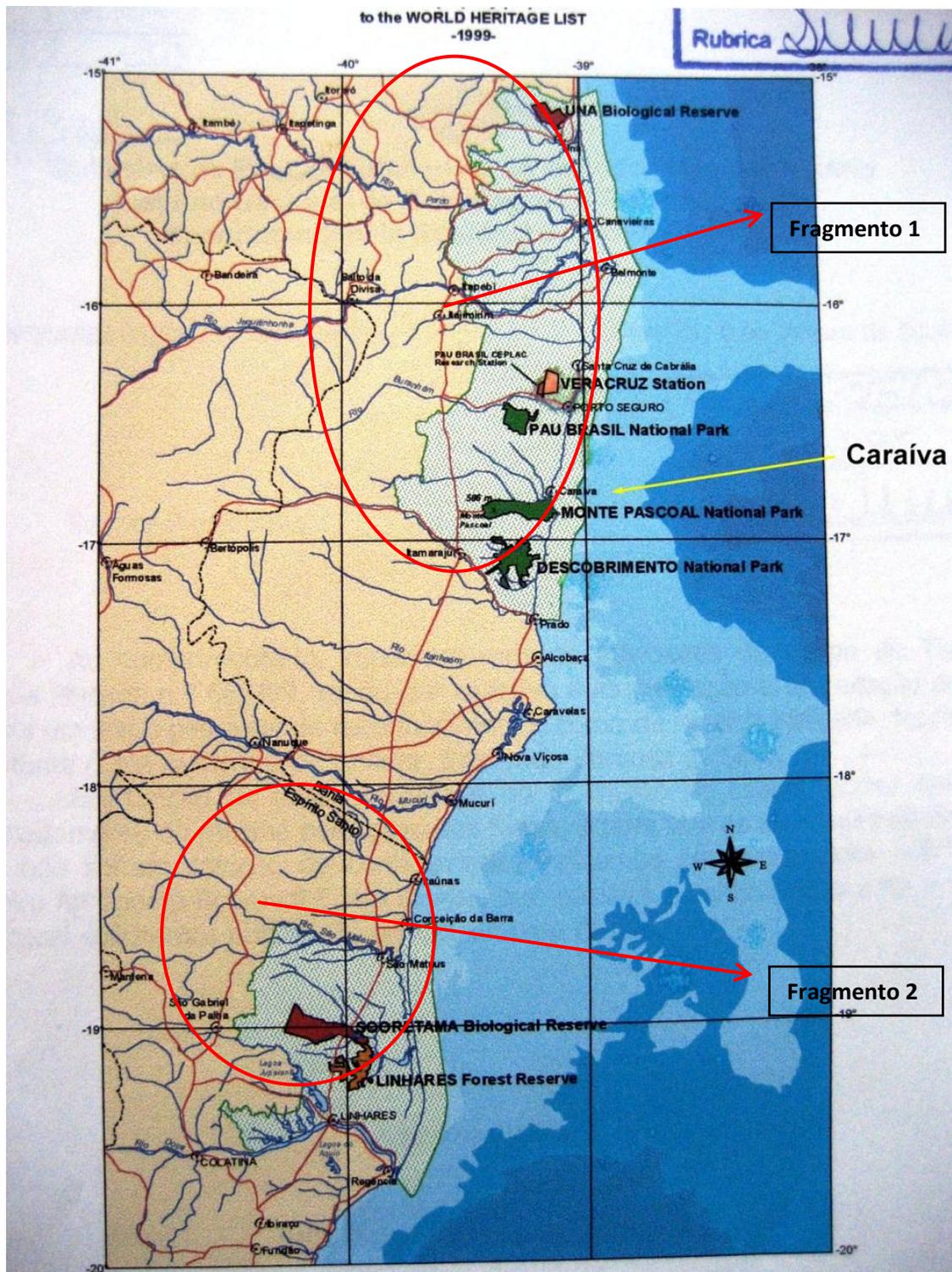
E, devido à importância ecológica atribuída ao bioma, a Mata Atlântica foi declarada como Patrimônio Nacional na Constituição Brasileira de 1988 e, como Reserva da Biosfera pela UNESCO⁵⁰, em 1992.

Porém, apesar da proteção legal dirigida ao bioma, atualmente este está reduzido a apenas alguns fragmentos da cobertura original, que ocorrem de forma isolada, em toda a costa do território brasileiro. E, neste contexto, a área Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica, tema da presente pesquisa, abriga 78% dos remanescentes do bioma na região norte do Estado do Espírito Santo e sul do Estado da Bahia. Conforme consta no documento de avaliação da área efetuada pela IUCN (1999), resta apenas 0,5% dos 3,5 milhões de hectares originais de Mata Atlântica na região. (IUCN, 1999, p.15).

Conforme ilustram as **Figuras 4 e 5**, a seguir, a área reconhecida como Patrimônio Natural da Humanidade - Estudo de Caso abordado por esta pesquisa, é constituída por dois fragmentos remanescentes e descontínuos de Mata Atlântica. Estes dois fragmentos estão localizados ao norte do Estado do Espírito Santo, entre as cidades de Conceição da Barra – no Município de Conceição da Barra e Regênciã – no Distrito de Linhares (Fragmento 1) e ao sul do Estado da Bahia, entre as cidades de Una – no Município de Una e Prado – no município de Prado (Fragmento 2).

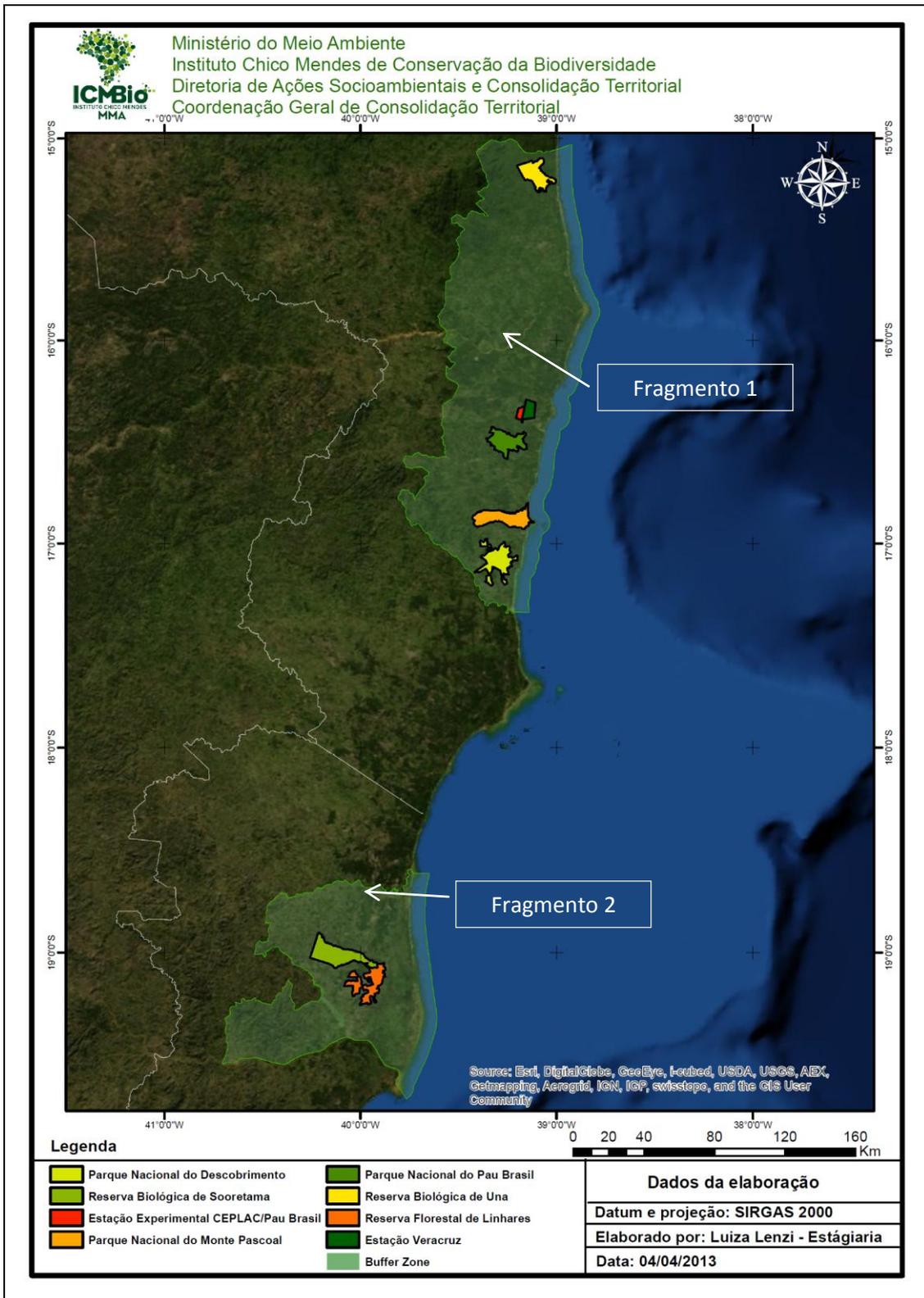
⁵⁰ O Programa Homem e Biosfera (MaB – Man and the Biosphere) foi criado como resultado da "Conferência sobre a Biosfera" realizada pela UNESCO em Paris em setembro de 1968. O MaB foi lançado em 1971 e é um programa de cooperação científica internacional sobre as interações entre o homem e seu meio. Busca o entendimento dos mecanismos dessa convivência em todas as situações bioclimáticas e geográficas da biosfera, procurando compreender as repercussões das ações humanas sobre os ecossistemas mais representativos do planeta.

Figura 4 – Localização do sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica



Fonte: IBAMA (1999)

Figura 5 – Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica



Fonte: ICMBio (2013).

A área da Estação Experimental CEPLAC / Pau Brasil é ilustrativa, tendo em consideração a não existência de referência cartográfica.

Com uma extensão de 111,930.5 ha, o sítio Costa do Descobrimento - Reservas da Floresta Atlântica é composto por oito áreas protegidas, cuja gestão está sob a responsabilidade de diversas entidades - públicas e privadas. E, estas estão circundadas pelas denominadas zonas tampão⁵¹, em cada um dos dois fragmentos. As áreas protegidas e suas correspondentes zonas tampão estão integralmente incluídas na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica/UNESCO.

As áreas protegidas que integram o sítio natural brasileiro Costa do Descobrimento - Reservas de Floresta Atlântica estão sistematizadas no **Quadro 9**, no qual são também sintetizadas as extensões envolvidas do território.

Quadro 9 – Quadro Síntese sobre as Áreas Protegidas na área Patrimônio Natural da Humanidade Costa do Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica

Estado	Nome da Área Protegida	Hectares (HA)
Bahia	Reserva Biológica de Una	11.400
	Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil	1,145
	Estação Veracruz ⁵²	6,069
	Parque Nacional do Pau Brasil	11,538
	Parque Nacional do Descobrimento	21,129
	Parque Nacional do Monte Pascoal	13,872
Espírito Santo	Reserva Florestal de Linhares	22,777
	Reserva Biológica de Sooretama	24,000

Fonte: UNESCO – Disponível em <http://whc.unesco.org/uploads/nominations/892rev.pdf>

⁵¹ Zonas tampão são áreas ao redor das áreas protegidas, sujeitas a normas específicas, que visam mitigar impactos sobre os ecossistemas protegidos.

⁵² O nome Estação Veracruz consta no documento apresentado pelo Brasil para reconhecimento da área como Patrimônio da Humanidade. Contudo, trata-se da Estação Veracel, de propriedade da empresa Veracel, empresa que atua no setor de celulose e papel e que é fruto da parceria comercial entre a brasileira Fibria e a sueco-finlandesa Stora Enso. A Estação Veracel foi reconhecida em 1998 como Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), por meio da Portaria IBAMA 149/98.

O sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica representa, portanto, uma área de destacada importância ambiental, que está em uma região cuja dinâmica socioeconômica esteve associada a diversos ciclos econômicos brasileiros. Evidencia-se nessa região, uma forte tensão entre as demandas de desenvolvimento econômico e as de proteção do ambiente natural.

3.2 Dinâmica socioeconômica

A dinâmica socioeconômica nas áreas de inserção do sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica está associada, diretamente, à história de ocupação do território brasileiro. O bioma Mata Atlântica foi objeto de diferentes ciclos de exploração predatória, estabelecidos no Brasil rural desde o início do período colonial. Sobre este processo, Young (2001) destaca seu caráter predatório e aponta a frequente alternância de atividades econômicas, em função das demandas de mercado na economia brasileira dos séculos XV ao XIX (pau-brasil, açúcar, gado, ouro e café). O autor ilustra esta afirmação,

Portanto, sob essa perspectiva analítica, pode-se construir uma teoria comum aos ciclos econômicos dos séculos XV ao XIX (pau-brasil, açúcar, gado, ouro e café), apesar das enormes diferenças nas formas de produção e distribuição desses produtos. Todas essas atividades estiveram ligadas ao uso predatório de recursos naturais, com graves danos ao meio ambiente, mas sem constituir formas sustentáveis que possibilitassem a superação das contradições econômicas e sociais da Colônia ou do Império. (Young, 2001, pag. 2)

De tal modo, a região onde se insere o Estudo de Caso esteve submetida, historicamente, ao impacto dos distintos ciclos exploratórios mencionados pelo autor (*op cit*). Contudo, alguns autores discutem que, até meados do século XX, estes impactos teriam ocorrido de maneira pontual e menos acentuados nesta área. Amorim e Oliveira (2010) contribuem com este

argumento e descreve que este lento processo de ocupação guarda vínculos com o fato de que, até então, a ligação entre as vilas e cidades na região realizava-se, basicamente, por via marítima, sendo a comunicação por via terrestre precária, por estradas vicinais.

Assim, a região da Costa do Descobrimento permaneceu um bom período em incipiente integração com as demais áreas do território brasileiro e foi pouco povoada, até a metade do século XX. Mas, conforme expõe a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2002, *apud* Amorim e Oliveira, 2010) relata que este isolamento geográfico foi rompido a partir dos anos 1950. O autor esclarece que isto ocorreu em razão da atração de diversos agentes econômicos para a região, tais como: madeireiros, pecuaristas, agricultores e industriais do setor de celulose e papel, motivados particularmente por incentivos dos governos estaduais, a implantação do transporte rodoviário e baixo valor das terras.

Contudo, conforme destacam Carneiro e Pedreira (Carneiro, 1994, e Pedreira, 2004, *apud* Almeida *et al*, 2008), foi a partir da década de 1970 que são identificadas as principais transformações socioeconômicas no sul da Bahia. Segundo apontam os autores, foi em 1970 que uma nova dinâmica foi imposta à região, em particular como consequência de incentivos fiscais direcionados à indústria madeireira, já mencionados, e da construção da rodovia federal BR 101. Os autores resumem o processo:

A região se integra à economia estadual e nacional facilitada pela implantação da rodovia federal BR 101, que impulsiona o desenvolvimento regional. Percebe-se então que a conjunção de fatores favoráveis como a implantação de acessos rodoviários, os incentivos fiscais concedidos pelo governo nas décadas de 1970 e 1980 para o reflorestamento estimularam a expansão da cultura do eucalipto e a introdução de empresas de papel e celulose como a Veracel, Bahia Sul e Aracruz, que passam a atender, preponderantemente a demanda

do mercado externo. A região também passou a atrair grupos madeireiros do Espírito Santo e de Minas Gerais. (ALMEIDA *et al*, 2008, p.9).

Amorim e Oliveira (2010) descreve também que os desmatamentos estimularam a expansão da pecuária bovina na região, bem como a implantação dos cultivos de mamão e coco-da-baía - principalmente na região próxima ao litoral. É também senso comum entre os autores o destaque à implantação de silvicultura de eucalipto, incentivado pelas políticas federais e estaduais, da década de 1970.

Assim, o eucalipto, principal matéria-prima para a produção de celulose, passou a ocupar parcelas significativas desta região e também do centro-norte do Espírito Santo. E, além da silvicultura, no Estado do Espírito Santo se instalou também o pólo industrial de celulose mais importante do Brasil, no início da década de 1970.⁵³

Dean (2011) relata que, a partir de 1966, houve uma política de incentivos fiscais federais aos plantadores experimentais de eucalipto e pinheiro e que, em 1975, com o objetivo de integrar o plantio de árvores e a produção fabril, uma nova diretriz foi emitida pelo governo federal, por meio da qual foram concedidas deduções do imposto a consumidores industriais de madeira. Segundo o autor (*op cit*), esta medida visou, principalmente, beneficiar a fabricação de pasta de papel⁵⁴, uma vez que se previa, à época, o crescimento da demanda interna e mundial para este produto. Para o autor, a Aracruz Celulose é apontada como a companhia que tirou maior partido destas novas regras na região, e complementa,

Organizada em 1967, comprou mais de mil km² de terras litorâneas no Espírito Santo. Em 1973, começou a construir uma unidade de fabricação de polpa com capacidade para 400 toneladas. A

⁵³ Conforme aponta LOUREIRO, K. (2006), com a implantação dos primeiros plantios de eucalipto no estado do Espírito Santo, em 1967, e a fundação da Aracruz Florestal em, 1972, o Grupo Aracruz não parou de se expandir: em 1978 houve a inauguração da primeira fábrica, seguida de outras duas, em 1991 e 2002, respectivamente.

⁵⁴ "Pasta de papel" corresponde a polpa de celulose ou pasta de celulose, e é o material mais comumente utilizado para a fabricação de papel.

companhia introduziu um nível extraordinariamente alto de eficiência técnica (...). Essas experiências e seus materiais foram postos a disposição de institutos florestais no Brasil e no exterior. A maior parte da pasta, de alta qualidade, era vendida no mercado mundial. A Aracruz obteve um ganho de 26% sobre seu capital em 1988, graças, em parte, às generosas deduções do imposto de renda. (DEAN, 2011, p. 327).

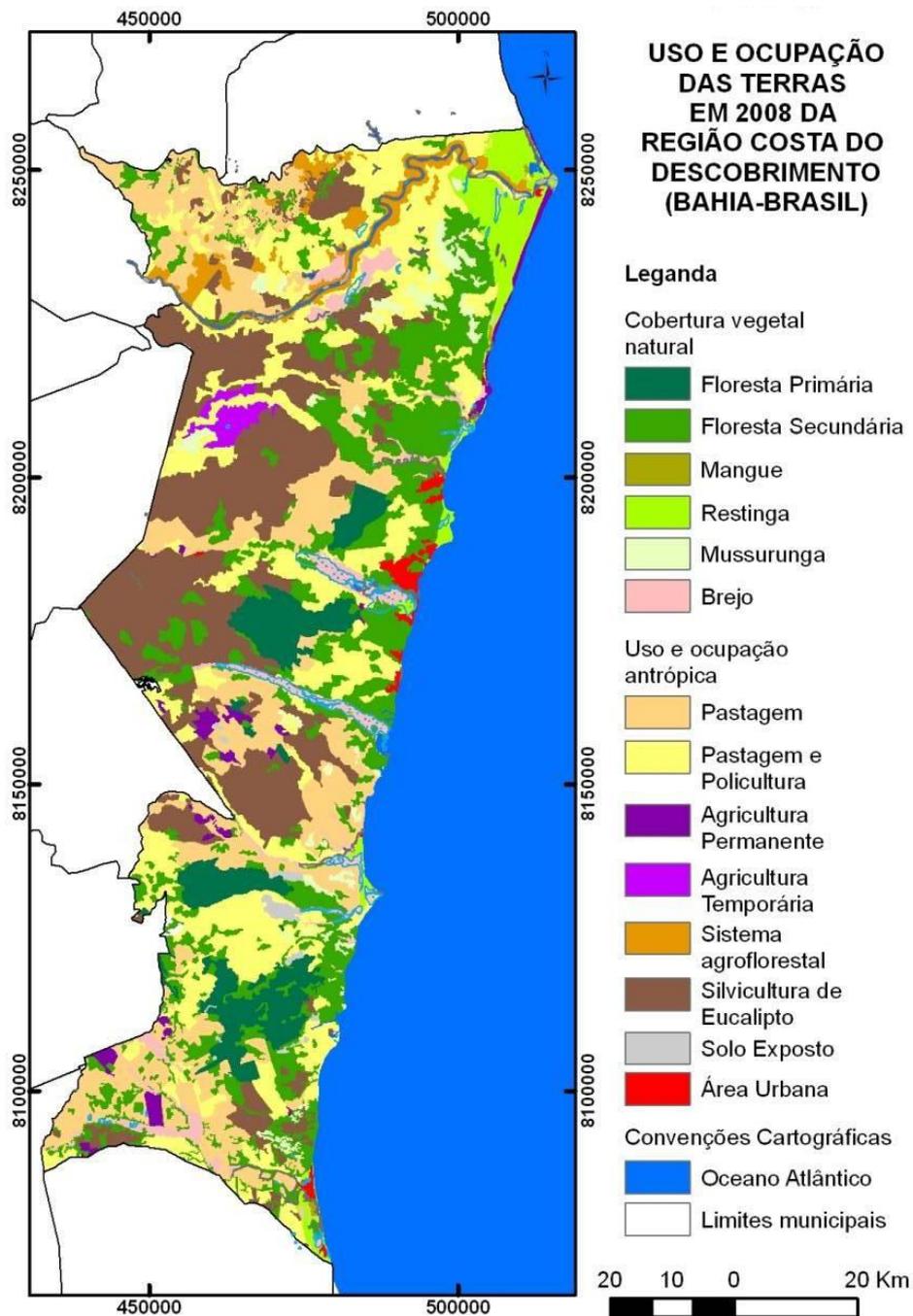
Entretanto, apesar das pressões sobre os ecossistemas na região pelas atividades econômicas dominantes, a literatura indica que foi o cultivo de cacau que favoreceu a conservação de grandes fragmentos de Mata Atlântica, sobretudo no sul do Estado da Bahia. Isto decorre em função de um sistema específico de produção denominado “cabruca”, que consiste no plantio do cacau sob a sombra de árvores nativas. Contudo, nos anos 80, uma doença devastadora chamada “vassoura-de-bruxa” atingiu as áreas de plantio de cacau. Assim, com a queda da produção de cacau foi também iniciado um novo ciclo de exploração predatória dos recursos naturais da região em outras bases. Sobretudo após a queda da produção cacaueira, grandes áreas foram desmatadas e ocupadas por pastagens, além da extração ilegal e predatória de madeira. Pinto (2007) aborda a dinâmica socioeconômica da região, neste período, e ilustra o problema,

Porém, desde o início da década de 80, a região tem sofrido uma crise econômica bastante acentuada. O preço do cacau no mercado internacional despencou de 2 mil dólares a arroba para 800 a 900 dólares, o que tem refletido nos níveis de degradação ambiental regional. Essa situação tem gerado enormes prejuízos a economia regional, (...). Além disso a indústria madeireira tem atuado intensamente na região. (...) Isto demonstra que os fazendeiros estão gerando uma fonte de renda imediata através da exploração indiscriminada da

madeira disponível em sua propriedade, seja da reserva de mata ou da própria área de cacau. (Pinto, 2007, p.64)

Mas atualmente, conforme aponta Amorim e Oliveira (2010), a exploração madeireira na região que, em grande parte foi historicamente exercida de maneira ilegal, tem sido combatida com maior rigor pela ação do poder público. Porém, mesmo com uma ação mais arrojada de coerção dos desmatamentos ilegais, grandes parcelas de áreas originalmente cobertas por Mata Atlântica estão, atualmente, substituídas por extensas áreas de pastagens, agricultura permanente do cultivo de café e de mamão, bem como agricultura temporária - cana-de-açúcar e hortaliças, além de significativas áreas com plantio de eucalipto. A **Figura 5** sintetiza o contexto de uso e ocupação socioeconômica da região, em 2008.

Figura 6 – Uso e Ocupação das terras da Costa do Descobrimento, em 2008



Fonte: Elaborado por Raul Reis Amorim⁵⁵

⁵⁵ Figura extraída da publicação AMORIM, R. R. e OLIVEIRA, R. C. Uso e Ocupação das Mesoformas da Região Costa do Descobrimento (Bahia-Brasil). Universidade de Coimbra, 2010. Vegetação de Mussurunga ou Mussununga constituem nos encraves na Floresta Ombrófila Densa de Tabuleiros no norte do Espírito Santo e Sul da Bahia, em locais de formação Barreiras do Terciário, sob solo arenoso. Um fator edáfico que diferencia as mussunungas das restingas é a ocorrência de uma camada impermeável de laterita, que provoca alagamentos estacionais e confere-lhes grande umidade no período chuvoso.

3.3 Alternativas de Gestão para a Conservação da Natureza

O documento que formaliza o reconhecimento da Costa do Descobrimento - Reservas da Floresta Atlântica como Patrimônio Natural da Humanidade, Decisão 23COM VIII.A.1, menciona o fato desta incluir oito áreas protegidas detentoras dos mais íntegros e representativos remanescentes da Mata Atlântica do nordeste do Brasil, abrigando espécies raras e endêmicas, como apresentado previamente. E, a gestão dessas oito áreas protegidas está sob a atribuição e responsabilidade de diferentes instituições, públicas (de diferentes esferas) e privadas, conforme sistematizadas no **Quadro 10**, abaixo.

Quadro 10 – Síntese das Áreas Protegidas no sítio do Patrimônio Natural da Humanidade Costa do Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica e as instituições responsáveis por sua gestão

Estado	Nome da Área Protegida	Instituição Responsável
Bahia	Reserva Biológica de Una	ICMBio
	Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil	CEPLAC
	Estação Veracruz	Veracel Celulose S.A.
	Parque Nacional do Pau Brasil	ICMBio
	Parque Nacional do Descobrimento	ICMBio
	Parque Nacional do Monte Pascoal	ICMBio
Espírito Santo	Reserva Florestal de Linhares	Vale do Rio Doce
	Reserva Biológica de Sooretama	ICMBio

Fonte: UNESCO – Disponível em <http://whc.unesco.org/uploads/nominations/892rev.pdf>

Diante deste contexto, a gestão do sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica se articula não apenas com objetivos de proteção da biodiversidade, mas, também, se integra a uma rede complexa de interações de atores e interesses sociais, em sua conexão com essa área natural protegida. Desta forma, a gestão desse Sítio representa, em particular,

a criação de mecanismos capazes de lidar com esta diversidade de atores e interesses.

E como mecanismo para a gestão desse Sítio, o seu reconhecimento como Patrimônio da Humanidade representou mais um direcionamento de políticas públicas para este território que, diante de sua destacada importância ecológica e socioeconômica, tem sido objeto de inúmeras políticas públicas que objetivam a sua conservação. Por esta via, merecem destaque outras três ações estratégicas desenvolvidas pela perspectiva da área ambiental, que permanecem em curso nesta região: **(i)** a incorporação da área como Reserva da Biosfera da Mata Atlântica; **(ii)** a criação dos Mosaicos Extremo Sul da Bahia/BA e Foz do Rio Doce/ES e; **(iii)** a criação do Corredor Ecológico Central da Mata Atlântica.⁵⁶

Estes ações de políticas públicas incidentes na Costa do Descobrimento têm grande relevância no âmbito da presente pesquisa por três razões: **(i)** incidem sobre a mesma área territorial; **(ii)** representam estratégias para a conservação da biodiversidade, **(iii)** preveem a constituição de “conselhos” como instâncias de participação social e **(iv)** têm as áreas protegidas como referencial básico para a sua conformação.

Além das razões apontadas, estas ações para a criação de Reservas da Biosfera, Mosaicos e Corredor Ecológico são reconhecidas pela Lei do SNUC e pelo Decreto que o regulamenta, como alternativas integradoras de áreas protegidas no Brasil e, portanto, como mecanismos potenciais para a gestão e ordenamento territorial.

3.3.1 Reservas da Biosfera

O Programa Homem e Biosfera (MaB – *Man and the Biosphere*) da UNESCO foi criado em 1970 e representa um mecanismo de cooperação científica internacional, que considera a necessidade permanente do estabelecimento de acordos e aperfeiçoamento de ações no plano global, com

⁵⁶ O SNUC e nos instrumentos legais que o regulamentaram incorporam a constituição de Mosaicos, Corredores Ecológicos e a criação de Reservas da Biosfera como mecanismos estratégicos para a conservação da biodiversidade.

a determinação de promover a utilização racional e conservação dos recursos naturais da biosfera. (UNESCO, 2012).

Conforme aponta a RBMA (2012), o MaB foi criado como resultado da "Conferência sobre a Biosfera", realizada pela UNESCO, em Paris, em setembro de 1968. Segundo Corrêa (1996), a "Conferência sobre a Biosfera" foi uma das primeiras reuniões internacionais a cuidar, de forma abrangente, da degradação ambiental do planeta. O autor aponta que a Conferência foi palco de um alerta da comunidade científica internacional aos governos do mundo e chamou a atenção para o nível de criticidade ambiental que o planeta experimentava.

Constam como ações previstas pelo Programa a pesquisa científica - por meio da cooperação internacional, e a criação de reservas da biosfera, uma tipologia de área protegida. Conforme a RBMA (2012), os objetivos que norteiam o Programa MaB estão centrados na promoção do desenvolvimento sustentável, com base na prática de ações que agreguem as populações locais e o conhecimento científico.

Conforme expõe a própria UNESCO (2012), estas reservas representam a espacialização de uma estratégia de conservação que concilia a diversidade natural e cultural, bem como o desenvolvimento econômico e social. E, na atualidade, existem 610 reservas da biosfera, distribuídos em 117 países.

Portanto, esta tipologia de área natural protegida, traduz uma resposta da comunidade internacional como expressão da sua preocupação com a degradação ambiental mundial. E, este mecanismo de política internacional foi internalizado, no Brasil, em 1974, ano em que o País definiu a sua adesão ao Programa Homem e Biosfera, por meio da publicação do Decreto 74.685, de 14 de outubro de 1974, que criou a Comissão Brasileira do Programa Homem e Biosfera – COBRAMAB. Inicialmente, a Comissão foi coordenada pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE). Mas em 21 de setembro de 1999, um novo Decreto Federal foi editado e redefiniu a sua composição⁵⁷, estrutura e coordenação. Nesta nova edição, as atividades

⁵⁷ Com o Decreto federal de 21/09/1999, passaram à integrar a composição da COBRAMAB representantes do: Ministério do Meio Ambiente (que a preside); Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Ciência e

previstas no âmbito dessa Comissão passaram a ser responsabilidade do Ministério da Meio Ambiente (MMA).

E, desde então, o Brasil vem avançando no debate sobre esta tipologia de área protegida em suas estratégias de conservação da natureza. E, atualmente, são registradas seis Reservas da Biosfera reconhecidas pela UNESCO, as quais estão sistematizadas no **Quadro 11**, a seguir. A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – RBMA, cuja área foi a primeira unidade da Rede Mundial de Reservas da Biosfera declarada no Brasil, teve sua abrangência territorial reconhecida pela UNESCO em cinco fases sucessivas, entre 1991 e 2002,

Quadro 11 – Reservas da Biosfera Reconhecidas pela UNESCO no Brasil

Reservas da Biosfera no Brasil	Data de aprovação pela UNESCO	Ampliação da área aprovada
Mata Atlântica (inclui o Cinturão Verde da Cidade de São Paulo)	1993	2002
Cerrado	1993	2000
Pantanal	2000	-
Caatinga	2001	-
Amazônia Central	2001	-
Serra do Espinhaço	2005	-

Fonte: Dados organizados pela autora, disponíveis em http://www.rbma.org.br/mab/unesco_03_mapa.asp, acessado em 14/12/2011.

Segundo a RBMA (2012), a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica - RBMA é a maior reserva da biosfera em área florestada do planeta e engloba diversificados ecossistemas florestais, com estruturas e composições florísticas

Tecnologia; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Além dos representantes dos órgãos federais, integram também, representantes da comunidade científica e acadêmica; de entidades ambientalistas da sociedade civil; e do setor privado.

bastante diferenciadas. Com cerca de 35 milhões de hectares, esta Reserva tem abrangência em 15 estados brasileiros: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

E, nos Estados da Bahia e Espírito Santo, as áreas Sítio do Patrimônio Mundial e Reserva da Biosfera da Mata Atlântica estão sobrepostas. Ainda, as UCs e APs dessa região são consideradas “áreas núcleo”⁵⁸ da RBMA. Portanto, as atividades desenvolvidas por meio dessa alternativa de gestão, também influenciam a área reconhecida como Sítio.

Especialmente no que tange às instâncias previstas por esta estratégia para a tomada de decisão, foi adotada para as RBMAs uma estrutura colegiada, que se propõe a ser participativa e descentralizada. E, a participação social é exercida em diferentes instâncias: Colegiados Regionais, Comitês e Subcomitês estaduais. A composição dessas instâncias de participação social conta com a representação de instituições governamentais (federais, estaduais e municipais) e entidades da sociedade civil (ONGs, universidades, populações locais, iniciativa privada, entre outros segmentos).

3.3.2 Mosaicos de Áreas Protegidas

Além da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, outra estratégia para a conservação ambiental é aplicada à mesma área: a criação de Mosaicos de áreas naturais protegidas. Esta alternativa para a gestão de APs e UCs também exerce influência sobre os processos de tomada de decisão estabelecidos para a área reconhecida como sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica.

O estabelecimento de Mosaicos no Brasil foi previsto na sua legislação ambiental. Conforme define o artigo 26 da Lei do SNUC,

⁵⁸ Conforme o entendimento apresentado para as Reservas da Biosfera, entende-se por **Áreas-núcleo** os blocos de floresta nativa bem preservada e grande - o suficiente, para resistir às ameaças que causam perda de biodiversidade.

quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita 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).

Portanto, o conceito de mosaicos também está associado à gestão conjunta de áreas protegidas, uma vez que estes são compostos por APs de categorias de manejo diversas, tanto de proteção integral, como de uso sustentável. Conforme discute Maciel (2007), a alternativa de gestão por meio de mosaicos representa uma possibilidade nas políticas públicas para a conexão de parcelas íntegras de cobertura vegetal, fundamentais para a manutenção da biodiversidade. Segundo o autor (*op cit*), esta opção representa uma estratégia incorporada nas políticas públicas, diante da dificuldade de se criar “mega-reservas” com grandes extensões de ecossistemas naturais.

O artigo do SNUC que aborda a constituição de Mosaicos de áreas protegidas foi regulamentado pelo Decreto 4340/ 2002. E, embora o Decreto tenha atribuído somente ao Ministério do Meio Ambiente a competência para a criação de mosaicos no Brasil, estes também têm sido constituídos pelos Estados. Para os mosaicos, tem-se a previsão legal de estabelecimento de conselhos, com caráter consultivo, como estrutura de gestão integrada das áreas naturais protegidas.

De tal modo, pautado na previsão legal para as políticas públicas brasileiras relacionadas à gestão territorial integrada para a conservação da biodiversidade, diversas áreas naturais protegidas foram integradas sob a alternativa de gestão de mosaicos. O **Quadro 12**, a seguir, sintetiza a cronologia de evolução dos mosaicos federais,

Quadro 12 – Mosaicos Federais no Brasil

Nome do Mosaico	Ano de reconhecimento
Mosaico Capivara-Confusões	2005
Mosaico Bocaina	2006
Mosaico do LAGAMAR	2006
Mosaico da Mantiqueira	2006
Mosaico Mata Atlântica Central Fluminense	2006
Mosaico Grande Sertão Veredas-Peruaçu	2009
Mosaico do Baixo Rio Negro	2010
Mosaico Carioca	2010
Mosaico do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral	2010
Mosaico do Extremo Sul da Bahia	2010
Mosaico da Foz do Rio Doce	2010
Mosaico Mico-Leão-Dourado	2010
Mosaico da Amazônia Meridional	2011
Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará	2013

Fonte: Dados organizados pela autora, disponíveis em <http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/mosaicos-e-corredores-ecologicos/mosaicos-reconhecidos-oficialmente.html>, acessado em 14/06/2013

No contexto desta pesquisa, mereceram destaque os Mosaicos Foz do Rio Doce e Extremo Sul da Bahia, tendo em consideração a existência de sobreposição espacial com a área objeto da pesquisa.

3.3.3 Corredores Ecológicos

A importância ambiental do Bioma Mata Atlântica vem inspirando, nas políticas públicas brasileiras, o surgimento de diversas estratégias visando a sua conservação. E, além dos Mosaicos e das RBMA, a gestão da biodiversidade neste bioma se busca, também, na perspectiva dos Corredores Ecológicos.

Conforme o ICMBio (2012), o Corredor Ecológico⁵⁹ é uma tipologia de gestão e ordenamento territorial, definido no SNUC, com o objetivo de se garantir a manutenção dos processos ecológicos nas áreas de conexão entre Unidades de Conservação. E, segundo estabelece o SNUC, esses são entendidos como,

porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais (BRASIL, 2000).

Ayres *et al* (2005), destacam que o conceito de corredores ecológicos adotado no Brasil foi resultado de uma evolução dos modelos para a conservação de espaços naturais brasileiros que, se inspirou inicialmente na conservação de habitats únicos ou paisagens cênicas naturais.

Mas, para Maciel (2007), esta tipologia de gestão não se configura, meramente, a partir da agregação de unidades administrativas ou políticas, mas em uma alternativa para conservação de áreas geográficas, definidas com base em critérios de conservação biológica e conhecimento científico. Assim, para o autor, a criação de Corredores Ecológicos traduz uma estratégia de conservação ambiental baseada na conexão biológica, entre áreas protegidas, como forma de manutenção da própria biodiversidade. Entretanto, o autor (*op cit*) ressalta que a sua implementação depende da participação da sociedade e do governo, simultaneamente.

Com o objetivo de avaliar esta alternativa de gestão, no caso brasileiro foi proposto o Projeto Corredores Ecológicos, no qual foram selecionados dois corredores como campo inicial de atuação: o Corredor Central da Mata Atlântica (CCMA) e o Corredor Central da Amazônia (CCA). E, como indicam Ayres *et al* (2005), no campo das políticas públicas brasileiras, a

⁵⁹ <http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/mosaicos-e-corredores-ecologicos.html>, consultado em 08/04/2013

prática envolvida na aplicação do conceito de Corredor Ecológico tem seu marco inicial em 1997, com este Projeto. Estes dois corredores foram também objeto do Programa-Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PPG-7), desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o apoio do Banco Mundial. E, a adoção do Projeto, trouxe para o debate a dimensão regional como estratégia de conservação ambiental.

Para o MMA (2012), até então, os principais instrumentos para a conservação da diversidade biológica *in situ* eram as unidades de conservação públicas, sobre as quais o Estado exerce o direito de posse e controle. Assim, o conceito de Corredor Ecológico adotado pelo Projeto Corredores Ecológicos, refere-se a uma perspectiva mais ampliada de gestão da paisagem. E nessa concepção, os corredores englobam as áreas naturais protegidas e os interstícios entre elas.

Segundo o MMA (2012)⁶⁰, com o Projeto Corredores Ecológicos, as políticas públicas passaram a adotar uma abordagem abrangente, descentralizada e participativa para a conservação da natureza. Por esta via, o MMA (*op cit*) destaca também ser fundamental a corresponsabilidade entre governo e sociedade civil para o desenvolvimento de ações em prol da conservação da biodiversidade. E, neste contexto, constituem premissas a necessidade de sensibilização de instituições e pessoas para o engajamento social no compromisso de conservação da biodiversidade.

No contexto da alternativa de gestão por meio dos corredores, são previstos Comitês, como instância deliberativa, compostos pelo governo e representações da sociedade civil organizada (MMA, 2012, *op cit*).

Com a adoção desta alternativa de gestão em macro-escala, parece ter ocorrido, também, uma mudança nas estratégias adotadas pelas políticas públicas para a conservação de natureza, sobretudo pelo fato destas estarem apoiadas em pressupostos de participação social, para o planejamento e execução das ações identificadas.

Contudo, no histórico das políticas públicas brasileiras, as Reservas da Biosfera, os Mosaicos, os Corredores Ecológicos e os Sítios do Patrimônio

⁶⁰ <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/programas-e-projetos/item/73>, consultado em 16/12/2012

Natural vêm sendo implantados, indistintamente, em diversas áreas do território. Por vezes, há sobreposição territorial entre estes, como, por exemplo, na própria área reconhecida como sítio do Patrimônio Mundial Costa do Descobrimiento: Reservas da Floresta Atlântica. E, de certa forma, esta sobreposição é justificada, pelos órgãos de meio ambiente, em razão da riqueza e ameaça sobre a natureza aí presente, que demanda uma atenção diferenciada.

Todos estas alternativas adotam a escala regional como pressuposto para a gestão. Contudo, no que tange ao processo de gestão, todos partem da necessidade de envolvimento social, como mecanismo para assegurar a própria conservação da natureza. E, nesse sentido, há a previsão de estruturas de gestão em parceria com a sociedade, expressos por meio de conselhos, em tese, participativos e democráticos.

As especificidades conceituais e de gestão das Reservas da Biosfera, Mosaicos e Corredores Ecológicos estão sintetizadas no **Quadro 13, a seguir**.

**Quadro 13 – Síntese das bases conceituais e para a gestão de:
Reservas da Biosfera, Mosaicos e Corredores Ecológicos**

Alternativa de Gestão	Conceito	Gestão
Reserva da Biosfera	Alternativa adotada, 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.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constituída por: <ul style="list-style-type: none"> • uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza; • uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e • uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis. 2. Constituída por áreas de domínio público ou privado. 3. Pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica. 4. É gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.
Corredores Ecológicos	Porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.	No SNUC os corredores ecológicos são abordados como integrantes dos mosaicos, para fins de sua gestão.
Mosaicos	Unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, cuja gestão do conjunto é feita 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.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deve dispor de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem. 2. Compete ao conselho dos mosaicos proporem diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação.

Fonte: Lei do SNUC- 9985/2000UNESCO e Decreto 4340/2002, adaptada pela autora.

Assim, a área da Costa do Descobrimento – Reservas de Floresta Atlântica, representa um recorte territorial estratégico para a análise das políticas de proteção da natureza, segundo os compromissos de governança democrática, diante da complexidade envolvida para o planejamento de ações que integrem políticas públicas diversas, que incidem sobre um mesmo contexto regional.

CAPÍTULO 4 – O Caminho metodológico da pesquisa

4.1 Abordagem metodológica da pesquisa

A presente pesquisa levou em consideração as subjetividades envolvidas para a gestão de áreas protegidas e se fundamentou em um enfoque qualitativo exploratório, tendo como principais alternativas metodológicas a pesquisa bibliográfica exploratória, o questionário semi-estruturado e a entrevista semi-estruturada. E, sob este enfoque, a pesquisa desenvolveu-se com base em um Estudo de Caso, a área reconhecida pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade denominada Costa do Descobrimento: Reserva da Floresta Atlântica, localizada no sul da do estado da Bahia e norte do Estado do Espírito Santo.

O caminho metodológico percorrido por esta pesquisa levou em consideração a perspectiva de Minayo *et al* (2007), para a qual metodologia é entendida como,

o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade). (MINAYO *et al*, 2007, p. 14).

A pesquisa foi desenvolvida em quatro etapas.

A primeira etapa do trabalho correspondeu à **fase exploratória** e compreendeu o período de reconhecimento teórico sobre a produção documental e bibliográfica, relacionada ao objeto da pesquisa - Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica. Nesta fase da pesquisa foram realizadas as buscas bibliográficas e documentais, bem como leituras e análises da produção técnica e científica relacionada às temáticas vinculadas à discussão proposta nesta dissertação em: artigos, livros, teses, dissertações,

periódicos, documentos legais, relatórios técnicos e de pesquisa e sites de internet.

Dentre os temas que foram explorados nesta etapa, tiveram destaque a produção técnica e científica relacionada à própria Convenção do Patrimônio Mundial e o reconhecimento de Sítios do Patrimônio Mundial Natural no Brasil, o referencial teórico sobre as políticas públicas de proteção da natureza no Brasil e o levantamento das informações sobre a dinâmica socioambiental na área estudada. Também foi objeto de exploração, nesta etapa, os principais documentos relacionados à gestão dessa área (dossiê elaborado para seu reconhecimento como Patrimônio da Humanidade, Planos de Manejo⁶¹ das áreas protegidas que a integram, além dos conflitos existentes e as instâncias de participação e controle social existentes).

Foi objeto ainda da pesquisa documental e bibliográfica, nesta fase, o referencial teórico dirigido ao conceito de governança – nas suas diversas nuances de interpretação, visto ser esta a temática central da dissertação.

A segunda etapa de pesquisa consistiu na **mobilização para a fase de campo, envolvendo a elaboração de instrumentos de pesquisa e a seleção dos entrevistados**. Esta fase envolveu a realização de contatos institucionais para a formalização legal da pesquisa junto aos órgãos competentes, e agendamento da pesquisa de campo. Os contatos realizados nesta fase envolveram o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio/MMA, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, gestores envolvidos nas políticas públicas relativas ao Corredor Central da Mata Atlântica, Mosaicos de áreas protegidas e Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e, a representação da UNESCO no Brasil. Nesta fase foram ainda contatados todos os responsáveis pelas áreas protegidas no perímetro do Sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica.

Para o cumprimento das etapas de campo, foi providenciada, nesta fase, a “Autorização para atividades com finalidade científica” junto ao Instituto

⁶¹ Segundo o SNUC, Plano de Manejo é documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBIO), por meio do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (Sisbio), a qual recebeu o código de autenticação nº 76958935⁶².

A mobilização para o campo envolveu contatos, por telefone, com todos os representantes das áreas protegidas. E, nesta oportunidade, os interlocutores destas áreas receberam uma informação prévia sobre os objetivos da pesquisa, os instrumentos que seriam utilizados, e a expectativa quanto à participação de cada um. Nesta fase foram agendadas também as entrevistas, bem como foram negociados os períodos para tal, nos Estados da Bahia e Espírito Santo.

Os principais instrumentos metodológicos utilizados na pesquisa de campo (questionários e roteiros de entrevista) foram elaborados nesta etapa preparatória. O roteiro para as entrevistas e os modelos de questionários constam nos **Apêndices 2 e 3**.

Ambos os instrumentos metodológicos – questionários e roteiros de entrevistas, foram semi-estruturados, contendo perguntas abertas e fechadas. A utilização destes instrumentos teve como expectativa a obtenção de informações a serem sistematizadas e interpretadas para a análise. As entrevistas seguiram a concepção de Minayo (2008), para a qual,

Entrevista é uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador, destinada a construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes tendo em vista este objetivo. A entrevista semi-estruturada combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada. (MINAYO, 2008, p. 261).

⁶² A licença de pesquisa concedida pelo ICMBio compõe o **Anexo 3**.

A terceira etapa metodológica correspondeu à **pesquisa de campo** propriamente dita e, neste momento, buscou-se as informações que permitiram interpretar os discursos governamentais e não governamentais sobre o processo de governança no sítio Costa do Descobrimento – Reservas de Floresta Atlântica.

Nesta etapa foram aplicados os questionários semi-estruturados, direcionados aos gestores das oito áreas protegidas inseridas no sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica. Com a aplicação dos questionários foi possível levantar informações sobre:

- A percepção dos gestores sobre áreas Patrimônio Natural da Humanidade;
- O processo de reconhecimento da área como patrimônio mundial;
- A percepção dos gestores quanto às institucionalidades envolvidas na gestão deste território;
- As instâncias formais (conselhos), nas quais o diálogo entre os atores sociais são exercidos e o processo de negociação;
- O processo de participação social e sua dinâmica;
- As relações entre os atores sociais na área e as atividades em curso, no âmbito da gestão do sítio e
- A percepção dos gestores quanto à perspectiva futura para a governança dessa área.

O recurso metodológico de entrevistas foi utilizado para o grupo de interlocutores estratégicos. Fizeram parte deste grupo representantes dos órgãos centrais da administração pública nas áreas com responsabilidades na aplicação da Convenção do Patrimônio da Humanidade no Brasil, bem como a

representação, no Brasil da entidade internacional responsável pela Convenção.

Assim, nesta fase, foram realizadas interlocuções com as seguintes instituições: a representação da UNESCO no Brasil, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Especificamente no MMA e ICMBio buscou-se envolver a estrutura institucional envolvida na coordenação das ações para promoção da Convenção do Patrimônio Mundial no Brasil, bem como em políticas públicas relativas ao Corredor Central da Mata Atlântica, Mosaicos de áreas protegidas e Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Na UNESCO foi envolvida a área institucional responsável pela condução de temas vinculados à competência na área ambiental. E, no IPHAN, foi envolvido o interlocutor estratégico com relação à própria orientação e a articulação - com as demais esferas do poder público, para temas relativos à Convenção do Patrimônio Mundial, que interagem com outras estruturas do governo.

Com o recurso das entrevistas foi possível obter informações sobre:

- A percepção dos interlocutores estratégicos sobre o reconhecimento de áreas Patrimônio Natural da Humanidade, como estratégia de conservação da biodiversidade;
- A percepção sobre a interatividade e/ou complementariedade de políticas públicas, no contexto da área de estudo;
- A percepção quanto ao desenvolvimento de processos de participação social, no contexto da área de estudo;
- As perspectivas futuras para a gestão desse território frente aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A opção pela utilização de entrevistas para os interlocutores estratégicos, em detrimento da aplicação de questionários, decorreu de duas razões: **(i)** garantir a qualidade e o detalhe da informação obtida, tendo em vista ser este um público cuja limitação de tempo poderia ser utilizada para não preenchimento dos questionários e **(ii)** possibilitar que questões não identificadas - inicialmente no roteiro de entrevista, pudessem ser também exploradas.

A opção da utilização de entrevista semi-estruturada para os interlocutores estratégicos baseou-se em Triviños (1987), para o qual este recurso tem como característica questionamentos básicos, que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa e, desta maneira, os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes. Segundo o entendimento do autor, com a utilização desse método, o foco principal é colocado pelo entrevistador, o que “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações. (TRIVIÑOS, 1987, p. 152)

Também na etapa de campo foram distribuídos (aos atores institucionais locais) e recolhidos os questionários semi-estruturados. Os questionários foram remetidos por correio eletrônico/email aos respondentes, em 15 de outubro de 2011. Nesta etapa, os questionários foram preenchidos, conforme anteriormente detalhado, por profissionais⁶³ das APs e UCs, que integram a área objeto de estudo, cujo perfil está identificado no **Quadro 14**, a seguir:

⁶³ A única área protegida que não apresentou sua resposta ao questionário foi a Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil. E, o chefe do Parque Nacional do Pau Brasil optou por direcionar o preenchimento do questionário a dois técnicos da Unidade de Conservação que, segundo sua avaliação, tinham mais afinidade com o tema. Ainda, o chefe do já referido Parque alegou que estava à frente da UC por um período muito curto, razão que não o permitia ter uma visão mais profunda e temporal sobre a temática da pesquisa.

Quadro 14 – Perfil dos atores institucionais que responderam ao questionário da pesquisa

Ator Institucional	Nome da Área Protegida	Perfil
Ator Institucional 1 (AI1)	Reserva Biológica de Una	Analista Ambiental do ICMBio e Chefe da UC
Ator Institucional 2 (AI2)	Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil	Não houve resposta ao questionário
Ator Institucional 3 (AI3)	Reserva Particular do Patrimônio Natural Estação Veracel	Gestora da Reserva
Ator Institucional 4 (AI4)	Parque Nacional do Pau Brasil	Ambos, Analistas Ambientais do ICMBio
Ator Institucional 5 (AI5)	Parque Nacional do Descobrimento	Analista Ambiental do ICMBio e Chefe da UC
Ator Institucional 6 (AI6)	Parque Nacional do Monte Pascoal	Chefe da UC
Ator Institucional 7 (AI7)	Reserva Natural Vale ⁶⁴	Analista de Meio Ambiente da Vale
Ator Institucional 8 (AI8)	Reserva Biológica de Sooretama	Analista Ambiental do ICMBio e Chefe da UC

Esta etapa envolveu dois deslocamentos, respectivamente para Porto Seguro (BA), no período de 04/11/2012 a 10/11/2012, e Linhares (ES), no período de 12/11/2012 a 15/11/2012. Estes deslocamentos objetivaram o recolhimento dos questionários e uma aproximação com a área objeto de estudo. Nessas oportunidades foi possível o exercício de observação direta e a obtenção de dados sobre as percepções locais nas conversas com os atores mencionados, os quais foram também registradas no caderno de campo.

Foram ainda realizadas, nesta etapa, as entrevistas aos atores institucionais estratégicos, as quais foram gravadas e transcritas, na íntegra. O **Quadro 15** identifica o grupo de interlocutores institucionais entrevistados e considerados estratégicos no âmbito da discussão desenvolvida pela pesquisa e sintetiza os seus perfis.

⁶⁴ No Dossiê apresentado à UNESCO pelo Brasil, que subsidiou o reconhecimento da área como Patrimônio Natural da Humanidade, esta área protegida é apresentada como “Reserva Florestal de Linhares” e não “Reserva Natural Vale”.

Quadro 15 – Perfil dos atores institucionais estratégicos

Nome do entrevistado	Instituição	Perfil
Ator estratégico 1 (AE1)	MMA	Engenheiro de Pesca Mestre em Ciências da Engenharia Ambiental Doutor em Ecologia
Ator estratégico 2 (AE2)	UNESCO	Engenheiro Florestal Especialista em Planejamento do Desenvolvimento Regional
Ator estratégico 3 (AE3)	IPHAN	Arquiteto
Ator estratégico 4 (AE4)	ICMBio	Biólogo Mestre em Ecologia e Recursos Naturais
Ator estratégico 5 (AE5)	ICMBio	Engenheiro Agrônomo Doutorando em Agroecologia, Sociologia e Desarrollo Rural Sustentable

A quarta e última etapa metodológica constituiu na sistematização e análise das informações obtidas por meio dos questionários, entrevistas e observação direta. Para o tratamento das informações geradas, optou-se pelo recurso metodológico de Análise de Conteúdo, baseada em Bardin (1977). Segundo a autora, a técnica de Análise de Conteúdo consiste em “(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 1977, p. 38).

E, considerando que a pesquisa teve enfoque qualitativo, conforme orienta Triviños (1992), esta não buscou a constatação de hipóteses. Contudo, as informações produzidas durante a pesquisa foram interpretadas em seus contextos, e esta se desenvolveu com base em um Estudo de Caso: a avaliação da estrutura de governança na Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica.

4.2 Análise de Governança

Para a análise e organização dos dados desta pesquisa, foram considerados os princípios de “boa governança” conforme discutidos por Grahan, Amos & Plumptre, 2003, apresentados no documento *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Este documento, conforme já apresentado no Capítulo 2, traz cinco princípios-chave, na perspectiva de favorecer a análise da “boa governança” nas áreas naturais protegidas: **(i)** Legitimidade e Voz, **(ii)** Direcionamento, **(iii)** *Performance* ou Desempenho e **(iv)** Responsabilidade ou Prestação de Contas e **(v)** Honestidade. A pesquisa não teve a intenção de analisar o quinto item identificado pelos autores, Honestidade. Esta decisão se justificou pela dificuldade na obtenção de dados e, ainda, pelo entendimento que a análise de “honestidade” implicaria em abarcar um número maior de atores envolvidos no processo de gestão deste espaço, o que demandaria um esforço de pesquisa (relativo a tempo e recursos) não compatível com aquele de uma dissertação de mestrado.

Assim, o processo de análise das informações obtidas foi realizado a partir da sistematização dos dados de campo e, neste exercício, se buscou avaliar questões referentes a:

- (i)** Noção de sítios do Patrimônio Natural da Humanidade;
- (ii)** Instâncias de diálogo e negociação e gestão do território (Para organização e análise deste item, foram considerados os princípios de “boa governança”, conforme discutidos no Capítulo 2) e
- (iii)** Perspectivas futuras para o processo de governança, no Sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica.

4.3 Procedimentos éticos e formalização da pesquisa

Tendo em consideração as diretrizes éticas requeridas para o desenvolvimento de pesquisas na área social, as entrevistas foram antecedidas pelo documento “Termo de Consentimento Informado”⁶⁵, tendo como requisito

⁶⁵ Apêndice 1 - Termo de Consentimento Informado

o processo informativo sobre os objetivos da pesquisa e os dados e contatos da pesquisadora (de maneira a permitir o acesso fluido entre o pesquisador e os entrevistados, em caso de dúvidas ou desconfortos futuros).

CAPÍTULO 5 – Compreendendo a noção de governança na Costa do Descobrimento

Para interpretar o processo de “governança” no sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica, os resultados desta pesquisa foram agrupados em dois itens, que orientaram a obtenção de dados e sua posterior organização e análise: **(i)** A noção de Sítios do Patrimônio Natural da Humanidade e justificativa para o reconhecimento da Costa do Descobrimento e **(ii)** Instâncias de diálogo e negociação e a gestão do território.

A necessidade para se trabalhar o conteúdo do primeiro item despontou, sobretudo, na fase de pesquisa documental e bibliográfica, quando uma questão fundamental veio à tona: Qual a noção de Sítios do Patrimônio Natural da Humanidade que justificou a apresentação dessa proposta pelo governo brasileiro à UNESCO, com vistas ao seu reconhecimento como Patrimônio Mundial Natural? Esta questão se traduziu como essencial na pesquisa, tendo em consideração a trajetória de interpretação desse conceito e a sua polissemia, bem como o seu rebatimento nas políticas públicas e estrutura governamental, como discutido no Capítulo 1.

5.1 A noção de Sítios do Patrimônio Natural da Humanidade e justificativa para a Costa do Descobrimento

Conforme descrito na metodologia, foram incorporados nos instrumentos de pesquisa - questionários e roteiros, perguntas orientadoras, que abordaram o entendimento sobre a noção de Patrimônio, que esteve presente quando a Costa do Descobrimento foi reconhecida pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade. Além da própria noção, buscou-se verificar a percepção dos atores envolvidos na pesquisa quanto à importância desse processo de reconhecimento como alternativa de gestão de áreas protegidas.

Neste sentido, a percepção sobre as áreas patrimônio natural mundial como espaços excepcionais de importância mundial é ilustrada pelas

entrevistas com os atores institucionais estratégicos, conforme resumido a seguir por alguns depoimentos,

Acho que é um reconhecimento especial que a comunidade internacional dá a uma região ou a um lugar pelos atributos culturais, históricos e ambientais. (AE4)

A ideia principal é a ideia mesmo de um território, de um espaço com atributos naturais ou excepcionalmente por alguma relação sociedade/natureza que o caracterize especialmente como um território culturalmente diferenciado. Genericamente, essa é a visão que me ocorre de um sítio. E são identificados numa escala global. Quer dizer, por ser exatamente uma construção a partir das Nações Unidas, correspondem àquelas áreas que, pelas suas características/atribuições naturais e culturais, são especialmente importantes como referência para a humanidade como um todo.” (AE5)

Pela própria proposta e conteúdo da convenção, um sítio é um local excepcional em termos de valores que condicionam o seu reconhecimento. Então, existem critérios de elegibilidade dentro das várias categorias de sítio e no caso de sítios naturais o que mais se considera, além das belezas cênicas de alguma especificidade do ponto de vista geológico ou geomorfológico e do conjunto, vamos dizer assim, do que se pretende reconhecer como sítio, existe para a UNESCO a visão da importância disso em nível de conservação internacional. (AE2)

A pesquisa evidenciou, também, a percepção dos atores institucionais estratégicos sobre a vinculação entre cultura e natureza, sendo a noção de sítio do patrimônio entendida como uma “evolução conceitual”, sobretudo por ser percebida como expressão de uma alternativa de gestão de APs que favorece o rompimento do paradigma que vigorou nas políticas públicas de conservação da natureza que - durante longo período no Brasil, promoveram ações que separavam a natureza e a sociedade,

...não consigo ver, na ideia de patrimônio natural, algo que seja descolado do cultural. Cultural porque ele é culturalmente selecionado e apenas os valores ligados à conservação da vida, à conservação da natureza não são suficientes, no meu entendimento, para eleger um determinado bem para eleger um patrimônio natural. Vejo que entra a questão paisagística, a questão histórica, a questão da apropriação por populações tradicionais, esse conjunto de elementos conformam. É um patrimônio que se identifica com relações com a ocupação humana, com a vida; não que ele tenha como pressuposto a ocupação

humana, mas a relação com a ocupação. Vejo-o sempre relacionado à presença humana, ainda que ela não seja inserida propriamente dentro da área considerada patrimônio. (AE3)

Primeiro, acho interessante essa ideia da evolução do conceito de sítio natural e cultural (...) e acho que isso representa uma evolução, uma ruptura de paradigma que separa, por exemplo, natureza da sociedade. Aí já tem um significado muito especial, porque um sítio misto, essa fusão, ela resgata uma perspectiva de coevolução homem/natureza. Acho que ao definir essas áreas como sítio patrimônio natural/cultural é justamente o resgate de uma perspectiva que é essencial para qualquer política, qualquer estratégia, qualquer ação governamental da sociedade de conservação da biodiversidade dos recursos. Acho que há um sentido profundo e significativo do próprio conceito (AE5)

Os atores institucionais locais dão destaque, sobretudo, às características naturais que pautaram a decisão da UNESCO em reconhecer a Costa do Descobrimento como Patrimônio da Humanidade. E ressaltam a beleza cênica e importância biológica da área como importantes motivações para justificar o processo, conforme ilustrado em alguns depoimentos, a seguir,

Áreas delimitadas que, por sua importância mundial para a conservação, foi assim definida pela UNESCO, objetivando com esse reconhecimento a sua proteção e preservação. (AI1)

Áreas de relevante interesse natural para a humanidade, cuja conservação deve ser efetivamente alcançada. (MP)
Locais de extrema importância Biológica e/ou Beleza Cênica que deva ser preservada como uma amostra significativa de ambiente natural para as gerações futuras. (AI5)

São áreas que possuem características naturais do ponto de vista da diversidade biológica e da paisagem consideradas únicas no mundo e por isto são reconhecidas pela UNESCO como importantes para serem preservadas. (AI4)

São locais com atributos naturais tais como ocorrência de espécies animais e vegetais raras, endêmicas e /ou ameaçadas de extinção, grande beleza cênica, entre outros de significativa importância para a humanidade. (AI3)

São locais constituídos por atributos naturais raros e que prestam um serviço ambiental relevante para a humanidade. Com relevante interesse ecológico para a

conservação e proteção da biodiversidade, cultural e paisagístico. (AI8)

Área reconhecida pela UNESCO por sua importância para a conservação de elementos culturais e/ou da biodiversidade (AI7)

Além disso, tendo em consideração que as áreas naturais reconhecidos pela Convenção constituem-se em bens de valor global, parece evidenciar, também, uma expectativa de ressignificação de natureza associada a estratégias de produção de mercadorias. O sentido de natureza como mercadoria é revelado no discurso dos atores institucionais estratégicos e se evidencia quando esta noção é associada à ideia de um “selo internacional”, como mecanismo de visibilidade internacional e possibilidade de benefícios financeiros,

É um selo internacional que eu dou para aquela área protegida e agrego um valor àquela área, que é o caso do sítio do patrimônio lá no Iguazu. Você tem uma Unidade de Conservação, um parque, que você dá um selo internacional e você dá uma agregação de valor. E aí você pode ter tanto coisas benéficas de financiamentos externos e visualização internacional (AE1)

Assim percebe-se que a natureza protegida por meio da Convenção, uma vez dotada de valor global, é interpretada como uma estratégia potencial de valoração. Ou seja, o que se percebe é que, a partir da inscrição na Lista, os bens patrimônio da humanidade possam contar com um conjunto de estratégias que destaquem o “valor” diferenciado das áreas Patrimônio da Humanidade, em relação às demais áreas protegidas que não possuem reconhecimento internacional.

Na interpretação dos atores estratégicos, há indicações de haver também relação entre os sítios patrimônio da humanidade com a noção de “bem comum”, como escolha social em prol de benefícios coletivos. Esta percepção é evidenciada no depoimento a seguir,

O que me ocorre no sentido geral é uma ideia de valor comum, aquilo que é herança, é o mais óbvio, mas é um valor reconhecido como tal, portanto, por isso, depende de mecanismos de reconhecimento porque ele é uma escolha. Em determinada sociedade, em determinado momento histórico, opta por preservar um conjunto de bens com o qual ela se identifique. A ideia de patrimônio

no sentido geral eu associo com a referência e com a ideia do bem comum. (AE3)

O próprio reconhecimento internacional das áreas Patrimônio da Humanidade é, também, identificado pelos interlocutores como um argumento diante de eventuais forças e influências contrárias à conservação de espaços naturais. E, este entendimento é destacado por um dos interlocutores, que expressa: “quando você tem uma grande ameaça acontecendo, você tem uma ajuda externa, que você pode usar de pressão” (AE1). Ou ainda, o fato de a área possuir um reconhecimento internacional é identificado, pelos entrevistados, como meio para impulsionar a ação das políticas públicas dirigidas à sua conservação. Este argumento é mencionado a seguir,

Às vezes, colegas, conselheiros das UCs falavam: “Mas olha só, é sítio do patrimônio e está sendo roubado. É patrimônio da humanidade e não está sendo cuidado. É patrimônio da humanidade e tem invasão, não foi regularizado, tem conflito. (AE4).

Além do reconhecimento internacional ser utilizado como argumento para a proteção e conservação dessas áreas, os atores institucionais locais apontam a importância do título de Patrimônio Mundial como uma estratégia para melhor divulgação da sítio, com vistas à captação de investimentos e, especialmente, para o fortalecimento e integração em rede das áreas protegidas. Por outro lado, estes mesmos atores mencionam o desconhecimento das populações locais em relação a esta política pública, o que gera - na visão dos mesmos, uma expectativa de que estes espaços tenham a sua conservação assegurada, o que nem sempre é uma realidade, sobretudo em razão da grande extensão dos territórios, da dificuldade de gestão e do reconhecimento limitado destas áreas pela sociedade. Entretanto, uma melhor divulgação e estratégia de *marketing* mais eficientes são apontados como fundamentais para o reconhecimento mais amplo destes sítios pela sociedade e, a própria conservação da biodiversidade. Esta afirmação é ilustrada pelo depoimento a seguir,

Não sei se é a palavra marketing. Mas é um *status* que dá. Apesar de muito mal divulgado na região, digamos na sociedade comum, regional, aquelas poucas pessoas que se aproximavam da nossa gestão de Unidade de

Conservação, que são poucas, sempre destacavam o fato de ser patrimônio. (AE4)

E, a disponibilização para a sociedade de informações qualificadas sobre as áreas Patrimônio da Humanidade é apontada como ainda incipiente e, muitas vezes, se reconhece que a informação permanece restrita aos profissionais atuantes na área ambiental. Os interlocutores pesquisados mencionam também que esta divulgação, além de precária, por vezes tende a ser transmitida envolvendo uma carga de ameaças, conforme relata um dos atores entrevistados,

Você está entrando num sítio do patrimônio mundial. “Tome cuidado.” Era uma coisa que o pessoal também falava muito. Tinha que divulgar mais, para não ficar só no meio ambientalista, relacionado com as Unidades de Conservação, porque o povo não sabia de nada, 80% dos turistas de Porto Seguro não sabiam que estavam numa região que tinha áreas patrimônio da humanidade. (AE4)

Os atores institucionais estratégicos destacam ainda os impactos negativos sobre a natureza nos últimos 50 anos e identificam a existência das áreas patrimônio da humanidade como uma importante alternativa para a perspectiva de integração entre sociedade e natureza. E ilustram este argumento,

...nós sabemos pela pesquisa, pela ciência, que os últimos 50 anos da história da humanidade é que concentram os maiores impactos e é nesse período que a extinção de mais de 50% de todas as espécies extintas ocorreu. É como se a humanidade estivesse em marcha acelerada em direção ao afastamento da natureza. E esses sítios, como patrimônio da humanidade, acho que permitem, no campo filosófico, mas também prático e pragmático, que os governos, os estados nacionais percebam que o nosso planeta está ficando cada vez mais reduzido do ponto de vista da sua natureza. (AE5)

Essa ideia da apropriação, porque eu acho que agregar esses valores que são conservação da natureza que tem um papel da própria conservação da vida no planeta, que é recurso econômico, é ativo, se você for pensar que são bens que possibilitam...um ambiente equilibrado do ponto de vista ambiental dá suporte para a preservação da vida de forma geral, mas no caso desse bem natural reconhecido como patrimônio, eu não consigo também dissociar dessa coisa do valor simbólico sempre na relação com o homem. (AE3)

No discurso destes entrevistados se percebe, ainda, o entendimento da possibilidade de se desenvolver políticas públicas que promovam um novo pacto com a sociedade, em prol das áreas naturais. E, como mencionado a seguir, as áreas reconhecidas como Patrimônio da Humanidade são apontadas como estratégicas para a construção deste novo pacto social,

Quer dizer, é um campo de ação política, certamente, mas também de mobilização, de conscientização, de educação ambiental. E parece-me que há no espaço territorial desses sítios, desses territórios, a possibilidade de desenvolvermos de forma mais concentrada, mais intensa, uma espécie de novo pacto, um pacto da sociedade com a natureza, porque você reuniria, hipoteticamente, mas imagino que também praticamente, exatamente esses elementos todos necessários para promover essa mobilização, essa tomada de posição, esse resgate de uma leitura de que se a gente não se mobilizar coletivamente, essas áreas vão ser cada vez mais reduzidas. (AE5)

Entretanto, a não convergência das políticas públicas no planejamento territorial local é apontada como um desafio a ser superado. E, sobretudo, os interlocutores estratégicos destacam que, especialmente nos dez últimos 10 anos, houve o fortalecimento de ações públicas que têm no recorte territorial a sua estratégia de ação. E, a fragmentação das políticas setoriais com rebatimento territorial é apontada como elemento complicador para a ação local,

Então, existe uma política territorial, por exemplo, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário do INCRA com seus assentamentos, o próprio Ministério, a política ambiental brasileira, com seu sistema de unidade de conservação se constitui numa política territorial à medida que delimita e se apropria determinados espaços geográficos; a política de desenvolvimento regional também tem um recorte de natureza territorial. E poderíamos ilustrar tantas outras que pretensamente que aterrissem sobre um determinado espaço para implementar suas ações. (AE5)

Este interlocutor complementa,

O que ocorre com tudo? Não temos propriamente uma política nacional de desenvolvimento territorial, de planejamento e desenvolvimento territorial, de tal forma que o que há é uma sobreposição de diferentes recortes territoriais a partir das políticas públicas, sem a

construção de um espaço de governabilidade sobre esses territórios, criando uma tremenda dificuldade para uma ação coordenada, integrada dos diferentes órgãos. E, muitas vezes, como isso é feito a partir da tecnocracia, também não há uma correspondência desses recortes territoriais nos espaços socialmente constituídos. (...) Extrapolando isso para a questão dos sítios, talvez uma das maiores dificuldades, e que se transformaria realmente num desafio, é partir das diferentes referências feitas pelos diferentes órgãos intervenientes sobre esse espaço para buscar alguma superação dessa fragmentação do território. Acho que resgatar a totalidade do espaço geográfico e do espaço social presente nesse recorte é o grande desafio realmente, porque de resto o que percebo é que o sítio, enquanto espaço geográfico delimitado é maior do que a soma dos diferentes territórios sobrepostos nesse recorte. (AE5)

Assim, na compreensão dos atores institucionais estratégicos, o desafio da harmonização das políticas setoriais se traduz na necessidade de resgate da capacidade de uma leitura não fracionada da realidade local. E, é a partir desse entendimento, que esses interlocutores percebem a possibilidade de se identificar os nexos dos processos naturais e sociais que ocorrem nesse território, com a perspectiva de se desenhar estratégias sustentáveis para as áreas reconhecidas como Patrimônio da Humanidade.

A grande extensão territorial das áreas reconhecidas no Brasil (e, conseqüentemente, os vários interesses incidentes sobre esses territórios) e a falta de canais de diálogo com as populações locais constituem elementos apontados como problemáticos na existência de uma área Patrimônio da Humanidade. Entretanto, a inclusão efetiva das populações locais no debate, desde o processo de criação e durante a sua gestão é identificado como um caminho possível para amenizar eventuais resistências. Esta percepção é ilustrada em alguns depoimentos,

Pela existência desse modelo que o Brasil adotou, de grandes escalas, aí, sim, eu posso dizer. Acho que é essa falta de governança desse território muito grande. Isso, para mim, é o principal. Nessa falta de governança, você sabe que os oportunistas aparecem. É o que acontece geralmente. Acho que é por aí. (AE1)

... algumas pessoas, talvez por deficiência nossa de comunicação ou por tendenciosidades políticas locais ou

regionais ou pelo mau entendimento do que significa uma convenção ou alguma coisa assim, veem isso como um impeditivo para o desenvolvimento de alguma atividade econômica, mesmo que sustentável, nos territórios onde esses sítios pretendem existir. (AE2)

Acho que um processo de consulta, da mesma forma que se faz para criação de uma área protegida aqui no Brasil, é fundamental para que os sítios sejam recebidos como um adicional de benefícios e não como um ônus para esse território onde eles ocorrem. (AE2)

“Acho que conversar, trazer as pessoas para perto, utilizar os conselhos de gestão das áreas protegidas, mesmo que no pós-criação dos sítios, eu acho que para retomar essa vontade de dar mais importância e consequência à gestão desse território e todos os seus instrumentos e insumos de que ele dispõe, pode ser um bom caminho para refundar essa necessidade, vamos dizer assim, de mitigar e de fazer novos acordos de convivência com as forças produtivas de todos os que são habitantes desses territórios.” (AE2)

Nesta perspectiva, a construção de caminhos para a governança democrática na gestão dessa área está pautada no compromisso de inclusão social. Na visão dos atores institucionais estratégicos, as áreas Patrimônio da Humanidade deveriam também ser interpretadas como referência espacial e socioeconômica em políticas de desenvolvimento regional, de forma mais articulada, coordenada e convergente com as demais políticas de educação, de saneamento, de infraestrutura, de logística e da própria matriz produtiva econômica. Entretanto também há o entendimento desses atores que esta perspectiva permanece ainda como intenção, uma vez que as políticas públicas ainda não incorporaram, de maneira sistemática e processual, uma lógica de ação articulada no território brasileiro. Este avaliação é destacada no depoimento,

Resumindo, talvez tenha aí nessa definição dos sítios de patrimônio a possibilidade de redefinir (...) as referências espaciais e socioeconômicas para delimitação das políticas de desenvolvimento regional. Entende? Ao invés de eu me referir simplesmente a indicadores socioeconômicos, incluir essa multiplicidade de fatores e de variáveis que constituem os elementos naturais e socioeconômicos dos sítios e eles serem uma referência para definição ou para implementação de forma mais articulada, coordenada e convergente das políticas de educação, de saneamento, de infraestrutura, de logística e da própria matriz produtiva econômica. Quer dizer, que

tipo de produção de economia vis-à-vis com as características sicionaturais e também com os limites dos ecossistemas desses sítios deve ser promovida no espaço geográfico dessas áreas patrimônio da humanidade? (AE5)

Penso que talvez tenha aí uma potencialidade que é pouco vista. Resgatando aquela primeira questão também, é como se o sítio do patrimônio tivesse baixa visibilidade para os formuladores de políticas públicas. Colocar o sítio na mesa do planejamento, do desenvolvimento regional/territorial pode ser algo que inove e agregue elementos de sustentabilidade para o próprio desenvolvimento. (AE5)

E, como resultado das indagações sobre a noção de Sítios do Patrimônio Natural da Humanidade pode-se intuir que em todas as manifestações, tanto dos atores institucionais locais como estratégicos, está presente a noção de proteção de um território pautada na excepcionalidade de seus atributos. Mas, outras questões abordadas merecem também destaque: **(i)** a percepção de que áreas reconhecidas como sítios oferecem a possibilidade de gestão de um território pautado na quebra da dicotomia sociedade x natureza, **(ii)** a percepção do reconhecimento dessas áreas como uma chancela internacional de valor global associada à certificação e o **(iii)** a importância atribuída ao desafio de se alcançar padrões de “governança democrática” em um território muitas vezes extenso, múltiplo e complexo quanto à incidência de políticas públicas.

5.2 Instâncias de diálogo e negociação e a gestão do território

A análise de governança do sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica partiu do debate sobre a relação entre cultura e natureza, conforme discutidos nos capítulos teóricos da dissertação. E, para tal análise, os dados foram organizados segundo os princípios de “boa governança” para as áreas naturais protegidas, com base em Grahan *et al* (2003) e apresentados no Capítulo 2 desta dissertação. Assim, a análise de governança na Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica buscou identificar e analisar,

“...as interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões

são tomadas e como os cidadãos ou outros grupos de interesse (*stakeholders*) podem dar a sua opinião”. (GRAHAM *et al.* 2003, p.2)

Quatro dos cinco princípios de “boa governança” identificados por GRAHAM *et al.* (*op cit*) nortearam assim a elaboração dos instrumentos de pesquisa e a sistematização dos dados obtidos, quais sejam: **(i)** Legitimidade e Voz; **(ii)** Direcionamento; **(iii)** Performance e **(iv)** Responsabilidade⁶⁶.

5.2.1 Princípio de Legitimidade e Voz

Para a avaliação de Legitimidade e Voz foram exploradas questões relativas à estrutura de **participação** na área de estudo. A pesquisa abordou também a qualidade da participação nos Conselhos e Comitês identificados na área Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica. Também foi intenção da pesquisa explorar a existência de **orientação para o consenso**.

A exploração desses temas foi orientada pela análise de documentos do Ministério do Meio Ambiente, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Representação da UNESCO no Brasil, além de questões elaboradas pelos instrumentos de pesquisa.

Inicialmente, na pesquisa, foi realizado um esforço para mapear os *fóruns* participativos na Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica. E, conforme identificado, embora não exista um conselho específico da área reconhecida como Patrimônio da Humanidade, em seu território estão sobrepostas várias estratégias para a conservação de áreas naturais, em cujas estruturas lógicas são previstas instâncias de participação social. Os *fóruns* identificados pelos atores institucionais locais e a periodicidade em que as reuniões ocorrem estão sintetizados no **Quadro 16**.

⁶⁶ Conforme anteriormente apresentado no Capítulo 4, que aborda o Caminho metodológico da pesquisa, o quinto princípio identificado pelos autores, Honestidade, não foi analisado.

Quadro 16 - Conselhos identificados pelos atores institucionais locais na área Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica e periodicidade das reuniões

Área Protegida	Conselhos identificados pelos atores institucionais locais na área pesquisada	Conselho existente no sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica em que a AP participa e periodicidade das reuniões	
Rebio Una	Conselho de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Una – CONDEMA de Una	Conselho de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Una – CONDEMA de Una	Em rearticulação
	Subcomitê da Reserva da Biosfera do Sul da Bahia	Subcomitê da Reserva da Biosfera do Sul da Bahia	Em rearticulação
	Conselho Consultivo da REBIO de Una	Conselho Consultivo da REBIO de Una	Mensal
	Comitê da Bacia do Leste	-	-
	Território da Cidadania ⁶⁷ do Baixo Sul – BA	-	-
PARNA Monte Pascoal	Comitê da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	Comitê da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	Bimestral
	Subcomitê da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica da Bahia	Subcomitê da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica da Bahia	Em rearticulação
	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia	Trimestral
	Conselho Consultivo do PARNA Abrolhos	-	-
	Conselho Consultivo do PARNA Descobrimento,	-	-
	Conselho Consultivo do PARNA Monte Pascoal	Conselho Consultivo do PARNA Monte Pascoal	Quadrimestral
	Conselho Consultivo do PARNA Pau Brasil,	-	-
	Conselho Consultivo do RVS Rio dos Frades	-	-
	Conselho Deliberativo da RESEX Canavieiras	-	-
	Conselho Deliberativo da RESEX Cassurubá	-	-
	Conselho Deliberativo da RESEX, Corumbau	-	-
	Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia	-	-
Comitê de Bacia Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Frades, Buranhém e Santo Antônio	-	-	
PARNA do Descobrimento	Conselho Consultivo do PARNA do Descobrimento	Conselho Consultivo do PARNA do Descobrimento	Trimestral
	Conselho Deliberativo da RESEX do Corumbau	Conselho Deliberativo da RESEX do Corumbau	Trimestral

⁶⁷ Os Territórios da Cidadania integram um Programa do Governo Federal e, cada território constitui em uma unidade de planejamento de ações.

	Conselho Consultivo do PARNA Monte Pascoal	Conselho Consultivo do PARNA Monte Pascoal	Não respondeu
	Conselho Consultivo do PARNA do Pau Brasil	Conselho Consultivo do PARNA do Pau Brasil	Não respondeu
	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia	Quadrimestral
	Conselho de Segurança Pública do Município	-	-
	Conselho tutelar	-	-
PARNA do Pau Brasil	Comitê da Bacia hidrográfica dos rios Buranhém, Frades e Santo Antônio	Comitê da Bacia hidrográfica dos rios Buranhém, Frades e Santo Antônio	Quadrimestral
	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia	Trimestral ⁶⁸
	Conselho Municipal de Meio Ambiente	Conselho Municipal de Meio Ambiente	Bimestral
	Subcomitê da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica da Bahia	Subcomitê da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica da Bahia	Quadrimestral ⁶⁹
	Conselho Consultivo da APA Caraiva Trancoso	Conselho Consultivo da APA Caraiva Trancoso	Trimestral
	Conselho Consultivo do RVS Rio dos Frades	-	Bimestral
	Conselho Consultivo do PARNA Pau Brasil	Conselho Consultivo do PARNA Pau Brasil	Trimestral
	Conselho Consultivo da APA Santo Antônio	-	Não respondeu
	Conselho Consultivo do PARNA Monte Pascoal	-	Trimestral
	Conselho Consultivo do PARNA Descobrimento	-	Trimestral
	Território de identidade ⁷⁰ da Costa do Descobrimento	-	Acredita que seja bimestral ou trimestral
RPPN Veracel	Conselho Consultivo do PARNA Pau Brasil	Conselho Consultivo do PARNA Pau Brasil	Quadrimestral
	Conselho Consultivo do PARNA Monte Pascoal	Conselho Consultivo do PARNA Monte Pascoal	Quadrimestral
	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia	Bimestral ou trimestral
	Conselho de Meio Ambiente de Porto Seguro	Conselho de Meio Ambiente de Porto Seguro	Mensal
	Conselho Consultivo da APA São Antônio	-	-
	Conselho Consultivo da APA Coroa Vermelha	-	-
	Conselho Consultivo da APA Cariava Trancoso	-	-

⁶⁸ Há divergência nas respostas apresentadas pelos atores institucionais quanto a periodicidade das reuniões do Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia, sendo que alguns apontam sua ocorrência como bimestral, trimestral e outros como sendo quadrimestral

⁶⁹ Conforme apresentado pelo ator institucional da Reserva Biológica de Una, a periodicidade das reuniões do Subcomitê da Reserva da Biosfera do Sul da Bahia está em rearticulação.

⁷⁰ Os Territórios de Identidade integram um Programa do Governo do Estado da Bahia e, cada território constitui em uma unidade de planejamento de ações. O **Anexo 4** sintetiza a distribuição desses territórios.

	Conselho de Meio Ambiente de Santa Cruz Cabralia	-	-
	Fórum Florestal	-	-
	Subcomitê da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	-	-
Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
REBIO de Sooretama	Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	Semestral
	Corredores Ecológicos	-	Desarticulado
	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas da Foz do Rio Doce	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas da Foz do Rio Doce	Semestral e extraordinárias, se necessário.
	Conselho Consultivo da FLONA Goytacazes	Conselho Consultivo da FLONA Goytacazes	Semestral
	Conselho Consultivo da REBIO Córrego Grande	Conselho Consultivo da REBIO Córrego Grande	Semestral
	Conselho de Meio Ambiente do Município de Sooretama	Conselho de Meio Ambiente do Município de Sooretama	Ainda não ocorreram reuniões
	Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Vila Valério/ES	Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Vila Valério/ES	Mensal
	Território da Cidadania Juaparanã	Território da Cidadania Juaparanã	Bimestral
Reserva Vale	Conselho Consultivo da REBIO de Sooretama	Conselho Consultivo da REBIO Sooretama	Semestral
	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas da Foz do Rio Doce	Conselho do Mosaico de Áreas Protegidas da Foz do Rio Doce	Trimestral
	Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	Trimestral
	Conselho Consultivo da FLONA Goytacazes	-	-

E para a análise do princípio de **Legitimidade e Voz**, dentre os Conselhos identificados pelos interlocutores institucionais na área da Costa do Descobrimento, três alternativas estratégicas de gestão de áreas protegidas se destacam: os espaços constituídos em mosaicos de áreas protegidas, a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e a área abrangida pelo Projeto Corredores Ecológicos. Estas alternativas de gestão se despontam para esta análise, sobretudo, por estabelecerem em seus arranjos de funcionamento *fóruns* para a participação social.

Nesta área foram reconhecidos, pelo Ministério do Meio Ambiente, dois Mosaicos: O Mosaico Foz do Rio Doce⁷¹ e o Mosaico Extremo Sul da

⁷¹ O Mosaico Foz do Rio Doce foi criado por meio da Portaria Nº 489, de 17 dezembro de 2010. Está localizado no norte do estado do Espírito Santo e a sua constituição incorporou áreas naturais protegidas sob a

Bahia⁷². Com exceção da Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil e da Reserva Biológica de Una, todas as demais áreas naturais protegidas que integram a sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica foram incorporadas em áreas reconhecidas como mosaicos pelo Ministério do Meio Ambiente. O **Quadro 17**, a seguir, sintetiza a sobreposição da estratégia de conservação empreendida pelo poder público sob a alternativa de mosaicos, com a área da Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica.

Quadro 17 – APs do sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica sobrepostas a áreas de Mosaicos

Estado	UC/AP	Mosaico
Bahia	Reserva Biológica de Una	Sobreposição não ocorre com Mosaico
	Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil	Sobreposição não ocorre com Mosaico
	Estação Veracruz ⁷³	Extremo Sul da Bahia
	Parque Nacional do Pau Brasil	Extremo Sul da Bahia
	Parque Nacional do Descobrimento	Extremo Sul da Bahia
	Parque Nacional do Monte Pascoal	Extremo Sul da Bahia
Espírito Santo	Reserva Florestal de Linhares	Foz do Rio Doce
	Reserva Biológica de Sooretama	Foz do Rio Doce

responsabilidade da gestão pública – por meio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos Naturais do Município de Linhares/ES, e áreas sob a gestão de particulares. E, fazem parte deste Mosaico: a Floresta Nacional de Goytacazes; a Reserva Biológica de Comboios; a Reserva Biológica de Sooretama; a Área de Relevante Interesse Ecológico do Degredo; a Reserva Particular do Patrimônio Natural Restinga de Aracruz; a Reserva Particular do Patrimônio Natural Recanto das Antas; e a Reserva Particular do Patrimônio Natural Mutum Preto.

⁷² O Mosaico Extremo Sul da Bahia foi reconhecido por meio da Portaria Nº 492, de 17 de dezembro de 2010. O documento técnico que subsidiou a decisão do MMA para tal foi elaborado por técnicos da ONG Flora Brasil e da RBMA. No documento que subsidiou tal iniciativa constam os atores que deveriam ser envolvidos, os objetivos do mosaico e a sua área de abrangência. De tal modo, o mosaico incorporou áreas naturais protegidas localizadas no extremo sul do estado da Bahia e, também, considerou na proposta espaços protegidos sob a gestão pública e privada. Compõem este mosaico o Parque Nacional Pau Brasil; o Parque Nacional Monte Pascoal; o Parque Nacional do Descobrimento; a Reserva Extrativista Marinha do Corumbau; o Refúgio de Vida Silvestre Rio dos Frades; a Área de Proteção Ambiental de Caraíva-Trancoso; a Área de Proteção Ambiental Coroa Vermelha; o Parque Municipal Marinho do Recife de Fora; a Reserva Particular do Patrimônio Natural Veracel; a Reserva Particular do Patrimônio Natural Mamona; a Reserva Particular do Patrimônio Natural Carroula; e a Reserva Particular do Patrimônio Natural Rio Jardim.

⁷³ A área Estação Veracruz, conforme identificada no Dossiê apresentado à UNESCO para reconhecimento da Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica corresponde a Reserva Particular do Patrimônio Natural Veracel. A área foi reconhecida como RPPN em 05/11/1998, por meio da Portaria IBAMA 149/98.

Conforme depoimento dos atores institucionais locais, a não incorporação da Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil na composição do Mosaico Extremo Sul da Bahia derivou do fato desta área não ter sido ainda formalmente criada como unidade de conservação. E, na avaliação dos técnicos da DAP, somente as áreas que - no seu ato de criação, explicitaram o seu compromisso com a conservação da biodiversidade, podem compor os mosaicos. Este entendimento dos órgãos públicos federais de competência na esfera ambiental é confirmado no depoimento de um dos atores institucionais estratégicos,

Porque foi botado aqui na portaria que só se a outra área protegida tiver no seu escopo de criação o objetivo de conservação da biodiversidade. (...) A gente tem feito algumas adequações e colocado só no conselho, mas ele não entra na delimitação do Mosaico. (AE1)

E foi este entendimento dos órgãos públicos federais considerado para a composição do Mosaico Extremo Sul da Bahia que, embora tenha excluído a Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil da área reconhecida como mosaico, considerou a representação do Órgão que a administra no seu conselho consultivo. Portanto, a Estação Experimental CEPLAC/Pau Brasil participa das discussões promovidas no âmbito do Conselho desse Mosaico. E, além de um representante da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC, participam também desta composição final,

- I) Os chefes, administradores ou gestores do Parque Nacional Pau Brasil; do Parque Nacional Monte Pascoal; do Parque Nacional do Descobrimento; da Reserva Extrativista Marinha do Corumbau; do Refúgio de Vida Silvestre Rio dos Frades; da Área de Proteção Ambiental de Caraíva-Trancoso; da Área de Proteção Ambiental Coroa Vermelha e do Parque Municipal Marinho do Recife de Fora;
- II) Três representantes de Reservas Particulares do Patrimônio Natural;
- III) Três representantes de organizações socioambientais atuantes na região de influência do Mosaico;
- IV) Três representantes de associações de classes atuantes na região de influência do Mosaico;
- V) Um representante de instituição de ensino e pesquisa atuante na região de influência do Mosaico;

VI) Quatro representantes das organizações indígenas da região de influência da região do Mosaico.

A Reserva Biológica de Una é a única área protegida do sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica que não foi incorporada em mosaicos constituídos e tampouco em seus conselhos. Portanto, com exceção dessa UC, todas as demais áreas que integram o Sítio têm espaço para participação de seus representantes nas decisões que envolvem a aplicação da estratégia de conservação, por meio dos mosaicos, já constituídos para essa região.

Entretanto, na visão dos interlocutores institucionais estratégicos, os instrumentos legais que respaldam a política pública de mosaicos merecem um esforço de reformulação. Este entendimento está ancorado na percepção da necessidade de maior flexibilização na gestão dos mesmos, de maneira a permitir que essa alternativa seja mais inclusiva e que, assim, permita uma maior participação social no processo. Este intuito está embasado no desejo de se favorecer o envolvimento de outras representações sociais e esta intenção é identificada no depoimento de alguns entrevistados, quando estes exemplificam a possibilidade de inclusão de terras indígenas nesta estratégia de conservação,

Aliás, outra coisa que quero tirar da portaria, na época que ela foi feita, ela foi feita quase que impedindo que outras áreas protegidas entrassem. Por exemplo, terra indígena não pode entrar, pelo jeito que está escrito na portaria do Ministério. Eu acho um absurdo, porque se aquela terra indígena, aquele local, tem interesse em trabalhar como Mosaico, por que não? Por que não? Ah! Porque eles não têm! Para mim, isso é burrice, porque se os caras querem, por que não? Não vai mudar a categoria dele, não vai mudar o *status*, não vai mudar nada, simplesmente, ele vai ser um ator tentando trabalhar conjuntamente. E quem sabe os outros atores não ajudam aquela área a conservar a biodiversidade. Se o cara quer entrar! (AE1)

Entretanto, além dos mosaicos, outras políticas públicas - que promovem a constituição de conselhos e comitês como instâncias de participação social, foram evidenciados na área pesquisada, e tiveram reconhecimento tanto pelos interlocutores institucionais locais como pelos

estratégicos. Dentre estes foram destacadas as estruturas para participação social nas alternativas de gestão de áreas protegidas por meio das Reserva da Biosfera e dos Corredores Ecológicos.

Para além dos mosaicos, vale também ressaltar que o estabelecimento de Reservas da Biosfera no Brasil é descentralizado para os estados federados e municípios, por meio do estabelecimento de *forums* delineados para a discussão e negociação e, no jargão estes são denominados Comitês e Subcomitês. No âmbito da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica na área do Sítio, foram estabelecidos, por exemplo, dois Comitês Estaduais (Comitê da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica do Estado do Espírito Santo e Comitê da Reserva da Biosfera da Bahia), bem como Subcomitês estaduais.

E, além das estratégias dos mosaicos e da RBMA, a Costa do Descobrimento também é foco de ações decorrentes da política pública relacionada à constituição de Corredores Ecológicos. E, neste território, esta política foi materializada por meio do Projeto Corredores Ecológicos, que estabeleceu o Corredor Central da Mata Atlântica.

Pode-se aferir que diversas estratégias de conservação da natureza direcionadas a área do Sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica tiveram a percepção da importância de se incorporar mecanismos de participação social ao processo de gestão.

Entretanto, embora se tenha um entendimento de que a constituição de instâncias formais de participação social seja favorável para a dinamização de um processo democrático na gestão das áreas naturais protegidas, alguns depoimentos ressaltam a complexidade envolvida no funcionamento desses *forums*, sobretudo em razão diversidade de estruturas formais previstas pelas políticas públicas brasileiras com este objetivo. Assim, esta percepção é ilustrada nos depoimentos a seguir,

Essa presença de inúmeras instâncias de planejamento e de gestão, se por um lado, essas instâncias são importantes porque em tese dinamizam o processo participativo, por outro lado, elas dificultam uma visão mais integrada e coordenada. E há uma espécie de crise, já num plano nacional, da representatividade do papel desses conselhos, desses foros de participação. (AE5)

O Brasil seguramente é um país, especialmente América Latina, América do Sul, que tem maior pluralidade de formas, de representação e participação, sobretudo com esses diferentes conselhos vinculados às políticas públicas, mas parece-nos que há certo esgotamento dessas formas. A gente olha para dentro dos nossos próprios conselhos nas Unidades de Conservação e percebe os limites do ponto de vista conceitual, metodológico e também operacional, em função de que a realidade e os desafios que estão colocados para a governança desses territórios estão a exigir novos arranjos institucionais inclusive. (AE5)

Mas, um dos interlocutores estratégicos destaca o desgaste que a existência de vários *fóruns* para uma mesma área possa vir a gerar, uma vez que há uma repetição dos mesmos atores sociais, o que pode desgastar a estratégia de criação de conselhos e comitês, como estrutura de participação social. Este argumento é destacado na fala de um dos interlocutores estratégicos,

Eu acredito que os conselhos são muito saudáveis, são espaços maravilhosos de articulação. Por outro lado, eu também acredito que essa sobreposição de conselhos e de foros não é saudável. Acaba desgastando muito um instrumento. Então, na Costa do Descobrimento, eu já tenho o Conselho da Reserva da Biosfera, tem o Conselho do Mosaico, tem o conselho de cada unidade separadamente, aí você bota o conselho do sítio... E são os mesmos atores. Vão dizer: “Porra!” Entendeu? Eu não vou às reuniões do meu condomínio! Você vai? Eu não tenho o menor saco para isso. Eu sempre comparo com isso, porque é muito fácil, aqui do escritório, você dizer assim: “Tem que ter um foro participativo!” Eu não vou. (Risos.) Não é? Acho que tem que ter conselhos, mas tem que ter com parcimônia para não desgastar o instrumento, que é muito bacana. (AE1)

E, apesar das propostas vinculadas à Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e Corredor Ecológico da Mata Atlântica constituírem estratégias distintas, parece ter pautado a decisão governamental uma orientação para a convergência das estruturas previstas para participação social nestas duas os dois casos. Assim, os Comitês constituídos pelas Reservas da Biosfera da Mata Atlântica incorporam às suas discussões, também, questões de interesse do Corredor. Conforme relatos obtidos na pesquisa, esta orientação foi pautada pelo entendimento da necessidade de se potencializar e agregar a participação dos atores sociais (que a princípio são os mesmos) nos debates sobre a área,

de forma mais estratégica. Especificamente em relação à participação desses atores sociais, são percebidas vantagens e desvantagens quando o processo envolve um número elevado de atores que tem interesses divergentes. E, nas falas dos atores institucionais estratégicos entrevistados, esta questão é abordada,

Há vantagens e desvantagens. Quando você aumenta a quantidade de atores que tem interesses divergentes, você pode ter a desvantagem de conflitos multilaterais ou mesmo bilaterais. Mas você pode ter a vantagem também de aproximar essas pessoas e dirimir uma quantidade muito grande de conflitos. É como limpar pauta de greve, você tem uma pauta enorme que no final tem aumento de salário. Aí você limpa toda aquela pauta: melhores condições de trabalho, mais segurança etc. Você limpa aquela pauta toda e diz assim: “Bom, aumento de salário, isso não depende de nós, isso é uma política do governo federal, é o Ministério do Planejamento que manda nisso.” Mas você conseguiu limpar toda aquela pauta. Então, depende muito da situação local e da presença do próprio Estado ou do poder público federal, municipal ou estadual na gestão disso, no arbitramento, vamos dizer assim, desses conflitos. (AE2)

No início, (...) pareceu-me que os interesses divergentes, muitos deles convergiam para coisas que a gente jamais imaginava que iriam acontecer botando pessoas que a gente achava que iam se matar na reunião, e ao contrário eles acabavam encontrando uma sinergia e, às vezes, um pequeno de convergência se transformava num excelente acordo de convivência. (AE2)

Da mesma forma, a necessidade de uma composição para estes *fóruns*, que favoreça a discussão e decisão sobre os assuntos de interesse comum, emerge no discurso dos entrevistados como um desafio a ser transposto,

Qual é o sucesso do conselho? Se você tem uma boa composição e que os representantes ali são legítimos das suas áreas. Ah! Eu tenho uma cadeira para o setor de turismo de observação de baleia. Aquele cara tem que ser eleito por todos que fazem observação de baleia e realmente levar ali uma posição desse setor. E o que a gente vê é que na maioria das vezes as pessoas levam as suas posições absolutamente individuais. Isso também

é uma coisa de insucesso. Mas por quê? Porque a gente também carece dessa capacitação das representações no conselho. (AE1)

Entretanto, embora haja uma tendência em se perceber a inter-relação dos diversos temas que se sobrepõem nos recortes territoriais, tende a ser evidente a preocupação dos atores institucionais estratégicos com eventuais desvios de foco, decorrentes da complexidade que incide em *fóruns* que abordam interesses diversos na discussão ambiental, sobretudo pela pluralidade temática e ideológica envolvida,

E que aí, sinceramente, eu não sei te dizer se seria uma missão nossa. Acaba que o meio ambiente vai absorvendo tanta coisa. Será que até isto a gente vai ter que fazer: capacitar os caras, para eles poderem botar um representante interessante dentro do conselho? Aí você não faz mais nada. Você fica sempre... Será que o Ministério da Pesca não deveria estar capacitando os pescadores para eles terem uma representação decente em qualquer foro que seja? Ou será que o turismo não deveria estar capacitando? Isso também é um problema. O que poderia ser uma solução acaba, às vezes, sendo um problema. (AE1)

Especificamente no que tange ao sítio do Patrimônio da Humanidade na Costa do Descobrimento, esta preocupação é potencializada pelo seu desconhecimento pelos atores, tanto locais quanto estratégicos, o que se traduz na ausência de debates sobre a temática nos *fóruns* existentes na região. Os atores institucionais locais são uníssonos ao afirmar que nos espaços de participação social já estabelecidos não são discutidos os desafios envolvidos na implantação do Sítio.

E, este desconhecimento é associado, por alguns, ao processo de criação do Sítio que, segundo os relatos, teve o seu processo acelerado, em razão de oportunidades no contexto histórico e regional, identificadas pelos gestores públicos à época. As oportunidades mencionadas estão relacionadas às festividades ocorridas na região em comemoração aos 500 anos de descobrimento do Brasil.

O desconhecimento do Sítio, como anteriormente mencionado, é associado frequentemente à referida pressa que permeou o seu processo de criação, o qual é mencionado pelos atores institucionais locais como tendo

ocorrido sem considerar uma real participação social no debate. Esta questão é identificada pelos atores institucionais estratégicos quando questionados sobre o envolvimento das administrações das Unidades de Conservação/Áreas Protegidas nas discussões que subsidiaram o processo de reconhecimento do sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica” como Patrimônio Natural da Humanidade,

Eu não sei te dizer com detalhes. Talvez esse seja um dos pontos de conflito a que me referi anteriormente, quer dizer, a não-reunião dos atores desse território. Talvez isso seja um dos pontos de conflito e tenha deixado algumas arestas até hoje de má compreensão do que é esse instrumento de proteção. (AE2)

A falta do reconhecimento da existência do sítio por si só já é um fator muito negativo para implementação do sítio. Agora, isso talvez tenha que ser um movimento de baixo para cima e de cima para baixo como dizem. A pergunta é a seguinte, nessas principais políticas que têm um recorte territorial, em que medida a proposta dos sítios está presente desde a formulação dela? Honestamente, pelo que tenho de algum conhecimento, e olha que trabalhei lá no Ministério do Meio Ambiente com zoneamento ecológico e econômico, diálogo direto com essas políticas todas, não me consta que a referência sítio do patrimônio da humanidade esteja presente na constituição e na definição seja lá do recorte espacial ou mesmo das ações vinculadas a essas políticas. (AE5)

Vale também enfatizar que o processo de criação desse Sítio é personificada na figura do Arquiteto José Pedro de Oliveira Costa, à época Secretário de Biodiversidade e Florestas à época no Ministério do Meio Ambiente. Os atores institucionais estratégicos entrevistados atribuem a ele o reconhecimento de áreas naturais como Sítios do Patrimônio da Humanidade, no contexto dos órgãos da esfera ambiental, bem como o impulso que esta política vivenciou no período de 1999 e 2003. E, especificamente quanto ao processo de criação do sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica” como Patrimônio Natural da Humanidade, os entrevistados relatam,

... eu associo a isso uma coisa muito circunstancial que é a presença do Zé Pedro no Ministério do Meio Ambiente. Não adianta a gente ficar fazendo grandes teorias a respeito. O Zé Pedro era um cara que, pela trajetória pessoal dele, conhecia a Convenção, se relacionava diretamente com Francesco Bandarim, que era o diretor do Centro de Patrimônio Mundial. (...) Parece uma coisa

menor mas não é porque, talvez, se não tivesse o Zé Pedro ali, não teria acontecido nada disso. Ele dominava o jargão da coisa, ele dominava o ritual e se interessava pelo tema. De fato podemos procurar grandes teorias mas eu acho que essa é um pouco mais simples. (AE3)

O Jean François⁷⁴ era o oficial de projeto encarregado desse sítio. Então, ele fez a relação muito próxima com o Zé Pedro, que era o secretário da SBF. E eu participei mais na discussão política da coisa, no encaminhamento, nos contatos com o Centro do Patrimônio e tal. Mas quem pôs mais a mão na massa na proposta mesmo foi o Jean François, apoiado óbvio pelo então IBAMA, na época, pela DIREC, do IBAMA, que forneceu todas as informações necessárias, e pelo Ministério do Meio Ambiente que tinha o interesse político de apresentar candidaturas que eram sacadas de uma primeira lista indicativa que se fez e o Sítio do Descobrimento era uma prioridade nessa lista. (AE2)

Embora a contribuição pessoal do Arquiteto José Pedro de Oliveira Costa seja mencionada como fundamental para a criação da área, também se expressa nos depoimentos a limitada participação social no processo, mesmo no âmbito do próprio MMA e IBAMA, que à época eram as instituições responsáveis pela execução da política de reconhecimento (ou criação) de áreas naturais como Patrimônio da Humanidade. Esta avaliação é confirmada no depoimento de um dos atores institucionais estratégicos,

Na época, a gente não acompanhava. Para você ter uma ideia, *off record*, a gente não acompanhava nenhum processo de reconhecimento, nem de Reserva da Biosfera nem de sítio do patrimônio. Era tudo direto com o secretário. (...) Para você ter uma ideia, há pouco tempo, estávamos aqui desesperados procurando, porque a gente não tem os papéis, não tem nada, nenhum desenho. Ele contratava tudo de uma empresa de fora que fazia os mapas e não sei o quê, a gente só sabia pelo jornal que tinha sido reconhecido. (AE1)

Uma outra questão de destaque sobre este tema nas entrevistas realizadas diz respeito à importância dos *fóruns* existentes na região para uma **orientação que busque o consenso** nas decisões tomadas para que a

⁷⁴ Jean François Timers foi o consultor contratado pelo Ministério do Meio Ambiente para elaborar e formatar o dossiê que foi apresentado pelo Brasil com vistas ao reconhecimento da proposta de reconhecimento do Sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica” como Patrimônio Natural da Humanidade.

incorporação da diversidade de expectativas e interesses seja respeitada no processo, como resumido no depoimento a seguir,

é obrigatório você ressaltar o contraditório, porque se a gente fala só para os iniciados, todos vão concordar com a gente. É uma coisa que a Marina diz muito: “Eu falo muito com os convencidos, mas eu quero muito falar para aqueles que não estão convertidos”. Os que não estão convertidos é um público que eu acho que a gente precisa incorporar muito. (AE2)

E, exemplos da necessidade de se considerar a diversidade de expectativas e interesses, no processo de participação social, são citados no discurso de um dos entrevistados que, por analogia, descreve,

Acho importante que existam pessoas e instituições que sejam parte desses colegiados, que sejam capazes de mitigar conflitos, de tranquilizar as pessoas. Em alguns casos, até arbitrar, eu arbitrei, junto com o Paulo Romano, que era Secretário de Recursos Hídricos, um conflito de uso de água, onde eu tinha uma propriedade rural aqui no DF. Uma das coisas que talvez você possa, por analogia, utilizar nesses ambientes é que uma pessoa levantou e disse assim: “Essa aqui é uma briga boa, eu quero ver quem vai sair ganhando e quem vai sair perdendo.” Aí eu pedi a palavra e falei: “Olha, em conflito de água todo mundo tem que sair ganhando. Não existe perdedor. Você não pode deixar ninguém sem água.” E a mesma coisa nesses outros ambientes, você não pode deixar as pessoas sem saída, você pode ter que regular ou regulamentar melhor o uso daquele conjunto de ativos ambientais, mas ninguém pode ficar sem. Esse é o espírito que deve orientar esses órgãos colegiados, é atender a todos dentro dos limites da capacidade de suporte daquele território que é objeto daquele conselho gestor. (AE2)

Contudo, o estabelecimento de estruturas de participação social orientado para a busca de consensos, na visão apresentada - sobretudo pelos atores institucionais estratégicos, é ainda influenciado pelas múltiplas políticas públicas, incidentes sobre o mesmo território, que não permitem ainda um nível de alinhamento para a busca de consensos. Esta sobreposição de ações, ainda desarticuladas, é destacada nas falas de alguns entrevistados,

O território e a própria política são os mesmo, só que tem nome diferente, é uma política de Mosaico, é uma política de Corredor, é uma política de Reserva da Biosfera, é

uma política de sítio do patrimônio. São essas quatro. De território, são essas quatro. (AE4)

Elas são tentativas que são paralelas. Acaba que não convergem porque não conversam. Se tivesse alguém e falasse: “Vamos alinhar tudo.” O Subcomitê da Reserva da Biosfera e o Mosaico têm tentado trabalhar juntos no sentido de marcar uma reunião e ser a mesma coisa. Entendeu? Então, fazer uma reunião no conselho do Mosaico e uma reunião no subcomitê em dias diferentes. Geralmente, são os mesmos atores. (AE4)

Existe esse esforço do Mosaico, existe o esforço do Corredor, existe esforço dessas empresas, existe o apelo turístico. Mas tudo desarticulado, cada um por si. Digamos que há um caldo lá, mas não deu liga. Não está dando liga para o sítio do patrimônio. O sítio patrimônio sempre esteve num ambiente propício para ser implementado, mas nunca foi implementado. A gente estava discutindo plano de manejo das UCs e eu olhava assim: “O sítio do patrimônio pode ser um grande agregador dos planos de manejo das UCs. Vou fazer um estudo, para que tenha um manejo integrado daquelas UCs e daquelas áreas protegidas.” O sítio sempre foi esse potencial de agregação de gestão, uma gestão integrada do sítio como um todo, mas...(AE4)

E, conforme expresso nos depoimentos da pesquisa, esta desarticulação se expressa também na Costa do Descobrimento, embora algumas iniciativas para equacionar o problema sejam reconhecidas,

Desde que eu entrei, a gente está tentando pensar alguns mecanismos, a gente chegou a contratar um consultor, via UNESCO, a UNESCO pagou, para repensar a Reserva da Biosfera e também nos propor alguma coisa de sítios, a consultoria foi um desastre, não entregou nada do que a gente queria, a própria UNESCO ficou danada da vida. Foi mais uma viagem filosófica do que outra coisa. Até mesmo porque acho que é tão complexo o assunto que ninguém consegue nos responder como usar melhor isso, como ter governança ou como, nós, Ministério do Meio Ambiente, podemos fazer alguma política pública para essas áreas. E a gente não consegue. Por outro lado, não vou botar a culpa só na consultoria. (AE1)

O fato do sítio Costa do Descobrimento: Reserva da Floresta Atlântica envolver também dois Estados brasileiros – Bahia e Espírito Santo, é apontado como um fato que dificulta o desenvolvimento de estratégias para a participação social, e, presumidamente, a busca de consensos,

O corredor é a origem de maior intensidade de ação. Acho que ele é um pouco paizão do Mosaico. É um pouco paizão. Não sei se do sítio do patrimônio. Mas é meio paizão. Sempre houve um problema, porque nós tínhamos um encontro da rede gestores do Corredor Central. Os gestores tanto do Espírito Santo quanto da Bahia eram próximos, eles se encontravam todo ano. Mas sempre houve aquela clivagem estadual que acaba que divide um pouco a política entre os Estados e que divide inclusive a política do próprio sítio. Sempre teve essa coisa de como integrar os dois Estados numa visão mais territorial. (AE4)

Assim, na percepção dos entrevistados, a participação social e a busca de consensos tendem a ficar comprometidas em decorrência da própria fragmentação das políticas públicas incidentes neste mesmo território, uma vez que, embora estejam previstos *fóruns* de participação social em todas elas (como mecanismo de interlocução com a sociedade), se percebe ainda a sua desarticulação nesta prática. E, segundo os depoimentos, esta fragmentação é agravada pela própria lógica que norteia as políticas públicas brasileiras, que não considera os anseios da esfera ambiental no planejamento territorial. Esta ponderação aparece em alguns depoimentos dos atores institucionais estratégicos e, especialmente, na fala de um dos depoentes que identifica ser o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC o princípio que tem norteado a definição das dinâmicas do desenvolvimento regional,

Isso é um desafio, porque na hora de você pensar os sítios do patrimônio como um espaço territorial em si de planejamento, a gente já parte de uma realidade sobreposta que dificulta exatamente essa definição. Entende ou não? (AE5)

...todas fracassaram, no meu modo de ver. E a mais expressiva dessas tentativas foi justamente no âmbito do Ministério do Planejamento que investiu recursos humanos, intelectuais, financeiros, para desenvolver toda uma abordagem do planejamento a partir do território, porque eles denominaram lá um planejamento territorial na escala nacional. E a meu ver, isso não foi à frente, embora tenha se chegado à propositura de um planejamento territorial, porque predominou e predomina, nas altas escalas de decisão política do Estado, uma visão que suplanta essa perspectiva territorial por outra lógica que eu diria que está muito presente, por exemplo, no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, que basicamente se constitui num princípio de que a infraestrutura e a logística por si é que definem as dinâmicas do desenvolvimento e a própria lógica regional.

Quer dizer, é uma abordagem diametralmente oposta à perspectiva do planejamento territorial, porque nesta, especialmente, se incorporassem variáveis da sustentabilidade, como por exemplo, o potencial dos ecossistemas e suas limitações físicas mesmo, ela induziria uma definição de uma política de infraestrutura de logística compatível com essa realidade, territorial e ecossistêmica. Eu diria assim. (AE5)

As tentativas de superar essa fragmentação das políticas não progridem, porque o desenvolvimentismo e o produtivismo da lógica do modelo de crescimento econômico do País são hegemônicos. Essa que é a dificuldade. É muito difícil nessa conjuntura a gente superar isso sem uma revisão mais profunda da própria forma como a máquina administrativa está estruturada. Veja que há uma espécie de um senso comum aqui na Esplanada de que o Ministério do Planejamento, na verdade é MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está ausente, ele faz o orçamento, porque o planejamento é totalmente... (AE5)

Hoje, nesse contexto aí, estamos muito prisioneiros dessa lógica que dá muita ênfase aos eixos vinculados às grandes obras de infraestrutura e de logística e descoladas de uma base que poderia estar contida numa política de planejamento e desenvolvimento regional ou territorial, sem preciosismo conceitual aí. (AE5)

Entretanto, na visão dos interlocutores, o movimento para rearranjar e harmonizar essas diversas políticas (que fragmentam as decisões e ações públicas) está diretamente relacionada à capacidade de organização da sociedade, de forma a permitir que haja expressão social em contextos locais. E, como resposta a possibilidade de superação deste quadro, algumas opções são vislumbradas por parte dos entrevistados,

Como superar isso? Acho que depende fundamentalmente, primeiro, da compreensão dessa realidade, os gestores precisam ter noção dessa sobreposição, dessa fragmentação; e, segundo, de uma decisão política de se propor enquanto representantes desses órgãos responsáveis pela implementação desses territórios ou dessas políticas que se constituem em base territorial de buscar uma ação coordenada integrada, mas que não seja apenas a sobreposição ou uma ação de articulação que coloque lado a lado essas intervenções, essas ações, esses programas. (AE5)

Acho que teria de inverter a lógica, botar de cabeça para cima, quer dizer, partir da visão do território enquanto um todo, nesse caso, então incorporar o conceito e a própria limitação da área do sítio como uma referência territorial

para o planejamento e redefinição, porque é muito provável que tenha sobreposição dessas ações, mas também muitas ausências, várias lacunas, porque justamente não se tem uma visão integrada ou mais ampla desse espaço geográfico como um todo. Tenho comigo que há aí um espaço inicial de internalizar mais. (AE5)

Tendo em vista os debates levantados, algumas conclusões parecem possíveis. As políticas públicas têm adotado, sistematicamente, o compromisso de *fóruns* participativos (conselhos, comitês e subcomitês) como mecanismo de controle da sociedade. E, sendo assim, a necessidade de envolvimento da sociedade para a tomada de decisão é percebida nas manifestações dos interlocutores desta pesquisa. Entretanto, é clara a percepção da necessidade de que este envolvimento deve ocorrer já nos momentos iniciais da formulação das políticas públicas, para que não ocorra o risco de que sua aplicação seja comprometida.

Mas, o controle social é dificultado pelos precários esforços de harmonização das políticas públicas. Mesmo as políticas públicas que, teoricamente, têm objetivos similares de conservação da biodiversidade (como mosaicos, Reservas da Biosfera, Corredores Ecológicos e as Patrimônio da Humanidade), ainda ressentem de alinhamento de seus instrumentos para as respectivas aplicações.

5.2.2 Princípio de Direcionamento

Para a análise de **Direcionamento** foram consideradas questões relativas à articulação e integração das ações desenvolvidas, seja nas áreas naturais protegidas que compõem o sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Mata Atlântica ou nas estruturas administrativas do governo federal, que têm responsabilidade pela aplicação da política de conservação de ambientes naturais, sob a ótica da Convenção do Patrimônio Mundial.

Além disso, estes questionamentos também buscaram identificar se a integração das ações propostas vem ocorrendo desde o momento inicial do processo, ou seja, desde o planejamento. Esta análise partiu do pressuposto

que a integração destas ações constitui um elemento fundamental para o estabelecimento de uma visão estratégica sobre a área reconhecida como Sítio do Patrimônio da Humanidade. E, considerando a possibilidade de articulação durante o planejamento, se buscou explorar as fases relacionadas à qualificação e realinhamento deste processo, ou seja, buscou-se identificar iniciativas cotidianas para o monitoramento e aprimoramento deste processo.

Para tal, nos instrumentos de pesquisa, foram incorporados questionamentos com a intenção de explorar a existência de visão estratégica, por parte dos atores envolvidos. Buscou-se, ainda, associar esta eventual visão estratégica à sua dimensão temporal e espacial.

E, embora esta não seja uma manifestação consensual entre os atores institucionais locais, tende a se expressar pelo entendimento que parece haver um relativo grau de interlocução entre as administrações das áreas protegidas do Sítio. Ações de educação ambiental, pesquisa e fiscalização são destacadas como atividades nas quais esta interlocução tende a se estabelecer. E, os mosaicos são apontados como estruturas que favorecem esta interlocução. Em contraponto, é mencionado o isolamento com relação a Reserva Biológica de Una, sobretudo por esta não ter sido envolvida na discussão relativa aos Mosaicos. Considerando a área definida para o Sítio, parece ainda evidente a fragmentação dessa articulação entre os dois blocos compostos por unidades de conservação e áreas protegidas das parcelas baianas e capixabas.

Em princípio, esta mesma constatação é reafirmada pelos atores institucionais estratégicos e, mais uma vez, a necessidade de articulação entre as políticas públicas incidentes sobre o território do Sítio é apontada como uma possível solução. Neste sentido é sugerido, como perspectiva de longo prazo, a formulação de um documento, por meio de uma ação coordenada entre a Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF/MMA) e o ICMBio, com uma estratégia comum de conservação para o período de 2012/2020. E, esta sugestão é mencionada em um dos depoimentos,

... sugiro uma visita a esse documento que está para ser entregue à Ministra, que é a nova estratégia da conservação 2012/2020, elaborado pela Secretaria de

Estado de Floresta com a participação do ICMBio. Na nova estratégia da conservação, o grande salto que se está dando, está-se propondo, é exatamente essa abordagem territorial, a partir da convicção mais do que comprovada de que as unidades, isoladamente, têm suas finalidades, fundamentalmente da conservação, limitadas. Então, a estratégia propõe justamente, a partir de instrumentos que já estão inclusive estabelecidos, como os corredores ecológicos e os mosaicos, dar esse salto qualitativo, ter o mosaico como unidade de planejamento e gestão. (AE5)

E, ainda, na visão de um dos interlocutores, a área reconhecida como Patrimônio da Humanidade poderia ser adotada como referência para a agregação de outras políticas,

Eu diria que esse movimento pode ser importante e contribuir também para o resgate de uma visão mais ampla que tenha como contorno para essa definição dos mosaicos os próprios limites dos sítios. Para além dos mosaicos e dos corredores, conectando essas Unidades de Conservação, o revestimento seria o revestimento da área do sítio. (AE5)

Contudo, são percebidos por alguns atores institucionais estratégicos movimentos locais para o fortalecimento da relação estabelecida entre grupos da região, sobretudo como mecanismo de aliança e fortalecimento contra pressões de setores e interesses desenvolvimentistas, que não consideram a conservação de ambientes naturais como prioridade para a área. Os atores institucionais estratégicos identificam ainda que o estabelecimento de um planejamento de longo prazo parece estar atrelado à percepção da necessidade de enfrentamento dessas pressões, sobretudo em função de interesses, muitas vezes contraditórios com relação à área do Sítio. Estas impressões são ilustradas, a seguir,

Acho que existem movimentos, cada vez mais, de articulações locais, mas não quer dizer em relação ao sítio, quer dizer de necessidades locais de contenção de pressão. Então, Mosaicos, você vê que teve um boom nos últimos anos. Todo mundo estava querendo virar mosaico. Por quê? Porque as pessoas começaram a enxergar no instrumento do Mosaico uma possibilidade de financiamento, mas principalmente uma possibilidade de fortalecimento local, por causa das pressões. O próprio Ministério vem incentivando muito a história da gestão integrada por Mosaicos, por ser uma possibilidade fácil, por estar escrito no SNUC, mas vai muito além, por

ser uma possibilidade também de repartição de meios, de articulações etc. Isso existe. Nos últimos anos, vários Mosaicos foram criados. (AE1)

É. Não só das áreas criadas, mas também como uma estratégia para criação de novas áreas vis-à-vis com as dinâmicas territoriais que ocorrem, como por exemplo, os fluxos demográficos, a expansão da fronteira agrícola, a incidência da pobreza, impactos da mudança do clima sobre os biomas e ecossistemas, a distribuição geográfica das espécies ameaçadas, áreas vulneráveis do ponto de vista, por exemplo, dos recursos hídricos, bacias hidrográficas degradadas, ou seja, é uma abordagem mais ampla e integradora de diferentes variáveis da realidade natural socioeconômica que pode se constituir numa definição mais próxima da necessidade da criação de Unidade de Conservação. É um salto em relação ao que tradicionalmente fazemos, o que não anula, mas supera as áreas prioritárias, por exemplo, para criação das Unidades de Conservação, justamente por agregar essas outras dimensões que nem sempre foram consideradas. (AE5)

Especificamente no referente aos Sítios do Patrimônio, foi também destacada a descontinuidade das ações públicas anteriormente direcionadas anteriormente para esta área. Segundo informações prestadas por um dos atores institucionais estratégicos, esta descontinuidade vem ocorrendo em razão do encerramento do Projeto BRA Patrimônio⁷⁵. E, na visão de um dos entrevistados, o encerramento deste Projeto representou uma perda significativa de oportunidade para o planejamento integrado de ações - em longo prazo, para os Sítio do Patrimônio Mundial. Este argumento é reforçado, ainda, quando o mesmo interlocutor menciona que entre os objetivos do projeto, constava o enfrentamento a situação de inexistência e/ou insuficiência de instrumentos de planejamento. No mesmo depoimento são ressaltadas as deficiências dos órgãos públicos para o enfrentamento de alguns dos desafios inerentes às áreas reconhecidas como Sítios, como ilustrado pelos recortes de entrevistas a seguir,

Desculpe, mas tenho que voltar novamente ao BRA-Patrimônio, que tinha como um dos objetivos principais consolidar uma rede nacional de sítios do patrimônio

⁷⁵ O Projeto BRA Patrimônio é o documento formal do Programa de Conservação da Biodiversidade nos Sítios do Patrimônio Mundial Natural do Brasil. Este Programa foi coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e congregou Unesco, Fundação das Nações Unidas, Ibama, WWF-Brasil, Conservação Internacional e The Nature Conservancy do Brasil. Representou a primeira ação brasileira de gestão diferenciada do patrimônio mundial natural. Projeto BRA Patrimônio.

mundial no que diz respeito à gestão e ao desenvolvimento de métodos e técnicas, respeitada a legislação nacional, de gestão de territórios onde havia reconhecimento por parte da UNESCO. (AE2)

... nós já perdemos uma oportunidade. Falo nós, porque como brasileiro e funcionário público de carreira (...) Eu acho que sim. Eu acho que o Brasil perde de não ter uma estrutura mínima – eu não digo de pessoal, mas uma visão institucional, uma dedicação no rol das prioridades da gestão ambiental brasileira – que tenha um foco nesses compromissos internacionais. (AE2)

O Brasil – isso deve ser dito – cumpre todos os compromissos internacionais muito bem, mas internamente acho que falta essa perna no Executivo federal para animar essa gestão seja do sítio seja das reservas de biosfera, dos sítios Ramsar etc. (AE2)

Uma outra preocupação recorrente identificada pela pesquisa diz respeito ao monitoramento dos resultados alcançados nas estratégias de planejamento para esta área. E, os atores institucionais locais tendem a ser uníssonos na afirmação que desconhecem ou que julgam incipientes quaisquer tentativas de planejamento integrado de ações para esta área. Entretanto, na visão dos atores institucionais estratégicos, as limitadas ações para o monitoramento das mesmas estão relacionadas aos Mosaicos e Corredores Ecológicos. Esta ponderação é ilustrada em um dos depoimentos,

Os comitês fazem monitoramento da implementação no Corredor, que indiretamente é a implementação da Reserva da Biosfera. Mas não sei como está. Faz tempo que não sei como está. Eles se reuniam todo ano, no final do ano, para fazer avaliação das ações. Que era integrada, né! (AE4)

A construção de ferramentas para a avaliação da efetividade de gestão desenvolvidas para as Unidades de Conservação é também apontada como um esforço importante para o aperfeiçoamento de mecanismos de monitoramento, a partir da definição de um conjunto de indicadores que permita aferir a eficácia da gestão das áreas protegidas. Neste esforço, o RAPPAM⁷⁶ é destacado como alternativa. Contudo, os atores institucionais estratégicos reconhecem que esta ferramenta não foi desenvolvida na perspectiva territorial e, portanto, carece de adaptação para a sua aplicação

⁷⁶ Rappam (sigla em inglês para Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management ou Avaliação Rápida e Priorização da Gestão das Áreas Protegidas) é uma metodologia desenvolvida para monitoramento de gestão em áreas protegidas.

nas áreas reconhecidas como Sítios do Patrimônio Mundial. E, assim, o monitoramento efetivo da gestão parece ser ainda uma lacuna a ser preenchida no processo de planejamento, como argumentado,

Temos adotado aqui o RAPAM nessa colaboração com WWF que tem sido verdadeiramente uma ferramenta importantíssima, mas isso ainda é para dentro das unidades isoladas. Na perspectiva de uma agregação das unidades em mosaicos ou de um território que integre essas Unidades de Conservação, acho que a gente ainda não tem mecanismos e ferramentas. (AE5)

De acompanhamento mais efetivo, pelo menos do ponto de vista da minha experiência e vivência, não me ocorre um bom exemplo de uma instância que agregue os diferentes agentes presentes nesse território e que possua e que tenha a sua disposição tecnicamente conceitos e ferramentas para poder medir a efetividade disso. (AE5)

Entretanto, o monitoramento que a própria UNESCO impõe aos países que possuem áreas reconhecidas como Patrimônio da Humanidade é destacado como um ponto favorável do processo. E, um dos atores institucionais estratégicos menciona a existência de um sistema corporativo da própria UNESCO, por meio do qual o Centro do Patrimônio Mundial convida os países a prestarem informações sobre cada uma das suas áreas reconhecidas. Entretanto, apesar deste referido sistema ser considerado uma alternativa para monitoramento desses Sítios, na visão deste entrevistado, é ainda incipiente quanto à sua interface com a própria sociedade. E, sobre esta ferramenta expõe,

...mas acho que o formato desse acesso é muito pouco amigável para a sociedade. Acho que tinha de haver uma decodificação das informações que são reunidas nessa ferramenta e que elas fossem colocadas numa plataforma de comunicação mais acessível para a sociedade. E até no âmbito das reuniões dos conselhos gestores, fazer uma apresentação, uma palestra ou dizer assim: "Olha, vocês podem acessar tal endereço e vocês vão ter em detalhes do que aqui é apresentado em quinze minutos. Se vocês quiserem mais informação ou se vocês quiserem adicionar informação." Acho que aí você puxa as pessoas para... (AE2)

Então, trazer essas pessoas para serem ouvidas e para verem que aquilo que eles aportaram está lá registrado não só em gráficos, tabelas, planilhas e tal, mas que

existe um resumo executivo daquilo ali que pode ser publicado na imprensa, que pode sair em boletins. Ou seja, dar mais transparência ao que se faz e democratizar essa informação numa linguagem mais acessível. (AE2)

A existência de ações com o objetivo de aprimorar o processo de gestão e planejamento do Sítio, também é mencionada nas entrevistas. Em contraponto, um dos atores institucionais estratégicos traz à reflexão os processos de avaliação para o melhoramento da gestão, realizados no âmbito do Projeto Corredores Ecológicos,

Sim. Avaliação para melhoramento. Depois, houve alguns editais para minicorredores, ligação... Esses resultados estão todos vivos. Os resultados do Corredor Ecológico têm muita consultoria. E há muito projeto aplicado no território lá. Em algum lugar, há isso aí. (AE4)

Entretanto, considerando a análise de **Direcionamento**, que se baseia na existência de articulação e integração das ações desenvolvidas (seja nas áreas naturais protegidas que compõem o sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Mata Atlântica ou nas estruturas administrativas do governo federal, que têm responsabilidade pela aplicação da política de conservação de ambientes naturais), fica evidente a inexistência de uma ação coordenada, no âmbito do próprio MMA. E, esta percepção é confirmada pelas entrevistas realizadas,

Acho que funciona muito marginalmente. A minha opinião é essa. Eu participo há pelo menos 8 anos das reuniões das instâncias diretivas do Ministério do Meio Ambiente, do conselho, dos secretários, inúmeras audiências, ministros, ministras, temas cruciais, estratégicos, importantes polêmicos. Aqui, no instituto, há seis meses, bastaria talvez visitar as atas das reuniões do comitê dirigente para verificar quantas vezes esse tema foi pautado. Estou falando a partir de uma percepção muito superficial e de senso comum. Agora, se isso servir como indicador, eu diria que estamos mal parados. Essa entrevista vai me fazer... (AE5)

5.2.3 Princípio de *Performance* ou Desempenho

Partindo-se do pressuposto que o princípio associado à **Performance ou Desempenho** resguarda, em sua essência, vínculos com a capacidade instalada nas instituições e dos processos para o atendimento aos

interesses das partes interessadas – *stakeholders*, foram formuladas questões aos sujeitos da pesquisa no sentido de aferir a receptividade⁷⁷, a eficiência e a efetividade⁷⁸ das ações empreendidas.

Tendo em consideração que o planejamento da gestão das unidades de conservação/áreas protegidas deve traduzir as ações a serem empreendidas, o primeiro questionamento formulado na pesquisa teve este viés de aferição. E, na consulta sobre a incorporação de ações para a implantação do Sítio Patrimônio Natural da Humanidade, em termos dos respectivos planejamentos das Unidades de Conservação/Áreas Protegidas, pode-se concluir que este tema ainda permanece marginal no processo de planejamento. Os interlocutores institucionais locais revelam ser este tema abordado somente como contextualização, ou em alguns processos vinculados à divulgação das UCs/APS, como ilustrado pelos recortes de respostas dos interlocutores institucionais locais, a seguir,

Sim, mas apenas como contextualização (AL1)

Como nos esmeramos para a implantação do Parque isso beneficia o sítio, mas cumprindo o SNUC penso que a implantação do sítio está garantida. Assim, diretamente, não pensamos nisso no dia-a-dia da UC (AL6)

Sim... Esse reconhecimento é amplamente divulgado na RPPN, além disso, para muitos visitantes o conceito é apresentado. (AL3)

Não. Atualmente somente reconhecemos que fazemos parte do território do sítio e usamos este reconhecimento para divulgação na mídia. (AL7)

Além disso, o título de “Patrimônio da Humanidade” é identificado como elemento a ser utilizado como justificativa para a captação de recursos financeiros para estas áreas. Alguns dos depoimentos da pesquisa confirmam este entendimento,

Sim, como um importante título da UC, facilitando obtenção de recursos e justificando a existência da UC. (AL5)

Está sendo considerada nos planejamentos do PARNA Pau Brasil sob a atual gestão, mas poderia ser melhor

⁷⁷ Instituições e processos buscam servir a todas as partes interessadas

⁷⁸ Capacidade dos processos e instituições em produzir resultados que satisfaçam as necessidades dos interessados (*stakeholders*), ao fazer o melhor uso de recursos.

explorada e divulgada, inclusive como estratégia de divulgação e captação de recursos (AL4)

Entre os atores institucionais estratégicos, também é mencionada a inexistência de um planejamento que potencialize o fato dessas áreas serem detentoras de um título internacional, que as diferenciam das demais UCs e APs brasileiras. Este título é percebido, ainda, com relação à sua potencialidade em termos da valorização da área como destino turístico,

O que existe é a Costa do Descobrimento que é um roteiro turístico do Governo do Estado da Bahia. Esse, volta e meia, aqueles do Prodetur e tal. Mas é a Costa do Descobrimento que é uma unidade de gestão territorial para o turismo da Bahia. Aí tem a Costa do Dendê, a Costa do Cacao, Costa das Baleias e Costa do Descobrimento. Então, fala-se muito hoje em Costa do Descobrimento como uma unidade de gestão do turismo do Governo do Estado da Bahia. (AE4)

E, a divulgação como atividade a ser empreendida é mencionada,

Poderia, né? A National Geographic poderia fazer um filme. Há a questão das baleias, os recifes de coral, os fragmentos de floresta, a fauna, a flora. É um potencial danado, mas não explorado. (AE4)

Com relação à inexistência de um planejamento de ações para as áreas reconhecidas como Patrimônio da Humanidade, um dos atores institucionais estratégicos aponta que o Projeto BRA Patrimônio⁷⁹ representou o último esforço do governo brasileiro neste sentido. Especificamente sobre o cancelamento do Projeto BRA Patrimônio, percebe-se - na fala de um interlocutor da pesquisa, um sentimento de frustração com relação a esta questão e expressa,

Não. No máximo, a gente tenta, às vezes, lembrar que elas existem. Há apresentações, mas não existe nada específico para isso. Depois daquele projeto⁸⁰ que a Cica⁸¹ cortou, de lá para cá não tem mais nada. (AE1)

Este mesmo sentimento provocado pelo cancelamento do Projeto BRA Patrimônio, é também compartilhado por um outro interlocutor da pesquisa, conforme ilustrado no depoimento a seguir,

⁷⁹ Ver a nota de rodapé número 66

⁸⁰ Referência ao Projeto BRA Patrimônio.

⁸¹ Secretária Maria Cecília Wey de Brito, que esteve frente à Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, no período de 15/05/2007 a 15/09/2010.

não como a gente gostaria, mas existe, eu diria que esse esforço que foi feito de captação de recursos, talvez seja muito difícil a gente fazer alguma coisa igual, tanto pela carência, pela falta de janelas específicas para esse tipo de operação, quanto pela própria recusa e devolução do governo brasileiro de um recurso que foi captado junto à Fundação das Nações Unidas. Então, isso não deixou uma boa imagem, vamos dizer assim, de devolver 3 milhões de dólares de recurso de doação a fundo perdido com uma contrapartida que representava um para quatro. Ou seja, o governo brasileiro botava 1 dólar e a Fundação das Nações Unidas botava 3 dólares. Era um para três. Desculpe..... (AE2)

Também na visão da UNESCO, o Projeto BRA Patrimônio representou o primeiro e último esforço governamental para a implementação das áreas Patrimônio da Humanidade. Sobre este registro, um certo sentido de frustração é reiteradamente mencionado, em decorrência do seu cancelamento. Contudo, parece haver um consenso quanto à complexidade dos mecanismos envolvidos para que a sua operacionalização pudesse ter ocorrido,

Com relação ao BRA-Patrimônio, eu acho que a engenharia do projeto não foi a melhor. Acho que o acordo de convivência que foi fechado entre a UNESCO, o governo brasileiro e as não-governamentais que fizeram a doação não privilegiou a convergência de interesses. A partir de certo momento, que ele começou a operar de uma forma muito modesta, as não-governamentais que tinham compromissos de prestação de contas junto aos seus doadores avançaram e esse avanço deveria ter sido acompanhado por todo outro conjunto que era de responsabilidade desses recursos que estavam geridos pela UNESCO e dos recursos de contrapartida do governo brasileiro, embora os recursos geridos pela UNESCO e pelo governo brasileiros e todos fossem objeto de um crivo, de uma coordenação técnica, que se reunia com uma visão, às vezes, muito segmentada, muito institucional, sem considerar o corpo do projeto, quer dizer, sem considerar a necessidade do projeto. E aportavam visões muito individuais, particulares, de cada uma das instituições, e isso contribuiu para que houvesse uma baixa execução no acordo. (AE2)

A fragmentação do planejamento e das ações desenvolvidas pelas instituições vinculadas aos compromissos assumidos pelo Brasil perante à UNESCO com áreas reconhecidas como Patrimônio da Humanidade, é registrada na fala de um dos atores institucionais estratégicos. E,

especificamente quando questionados se houve articulação entre os órgãos de cultura e de natureza no momento de preparação do *dossiê* que subsidiou a candidatura do sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Mata Atlântica - perante à UNESCO, ou se - na atualidade, a gestão dessa área conta com uma ação articulada das políticas públicas de cultura e natureza, fica ainda evidente este descolamento,

Eu acho que muito pouco. Vejo que o IPHAN toca a sua vida trabalhando pela preservação daquilo que foi entendido como essencial nos processos de tombamento e a circunstância de patrimônio mundial é absolutamente compatível. Ali, como diz o Zé Pedro, ele era patrimônio natural. Por exemplo, o sítio histórico de Porto Seguro, a cidade histórica de Porto Seguro certamente não é um valor que está dentro desse *dossiê*. (AE3)

E talvez tenha sido de propósito mesmo, para a gestão ficar mais focada na questão do patrimônio natural. Eu tenho a impressão de que não é nada incompatível mas também não é uma coisa que pautar a ação do IPHAN. (AE3)

E, entre os atores institucionais estratégicos, é percebida a necessidade de que se incorpore ao processo a escala territorial de planejamento, e que se busque a convergência com as demais alternativas que incidem sobre os espaços comuns, dentre estas, os Mosaicos, as Reservas da Biosfera e os Corredores Ecológicos. Esta interpretação é assim expressa,

Vejo que esse caminho, ao ser buscado novamente, o Brasil teria que demonstrar um interesse, vamos dizer assim, um destaque no rol das prioridades da gestão da coisa ambiental no Brasil para uma política de fortalecimento e de reforço da gestão dos sítios do patrimônio, que na minha opinião não deveria vir descolada da questão das reservas de biosfera, pela sua sobreposição, e dessas outras políticas que o governo vem desenvolvendo nos territórios, que são corredores e que são mosaicos. Embora os mosaicos tenham sido criados nesse conceito ou a sua consolidação legal tenha sido após os corredores, eles estão muito mais presentes na visão do gestor ambiental nesse momento do que os corredores. Os corredores ficaram muito para trás, com uma baixíssima execução, o que fez com que também houvesse um recuo na doação e na disponibilidade de fundos para avançar no projeto dos corredores. (AE2)

E, mesmo percebendo-se a existência de conflitos entre estas alternativas em políticas públicas de proteção da natureza, os atores institucionais estratégicos entendem a necessidade de busca de sinergias e convergências entre as mesmas, como forma de se avançar. Esta interpretação é ilustrada no depoimento a seguir,

... nessa questão dos corredores e mosaicos e outros tipos de integração, vamos dizer assim, de conjuntos de áreas desprotegidas, acho que isso pode ser objeto, sim, de uma discussão um pouquinho mais profunda, mais detalhada, para ver quais são as sinergias e trabalhar em cima das sinergias. E não ficar dizendo: “Não. Espera aí. Temos problemas, divergimos em tudo isso.” Quais são as nossas convergências? Vamos começar trabalhando pelas convergências? Acho que essa é uma fórmula mais inteligente de avançar em ambientes que são conflitivos por natureza. Não vamos acabar com isto: com os conflitos. Eles sempre vão acontecer. Você pode dirimir conflitos atuais, mas você não pode prever 100% conflitos futuros e como vai se dar a gestão desses conflitos. (AE2)

Por outro lado, na literatura sobre unidades de conservação/áreas naturais protegidas se ressalta o compromisso de que a constituição das mesmas seja também articulada com os interesses das populações que ali residem. E, uma das consultas formuladas na pesquisa se dirigiu a esta questão, em termos do eventual impacto que o reconhecimento da Costa do Descobrimento Reservas da Floresta Atlântica como Patrimônio Natural da Humanidade possa ter gerado, localmente.

Embora muitos dos sujeitos da pesquisa tenham mencionado a inexistência de dados consistentes para uma manifestação sobre esta questão, algumas ponderações foram formuladas a respeito. Os atores institucionais locais são unânimes em expor a que estes espaços (especificamente em razão da titularidade como Sítio do Patrimônio da Humanidade), não têm ainda gerado nenhum impacto sobre as populações da região. E, estes destacam estar este fato associado ao próprio desconhecimento que a população tem sobre o Sítio.

Contudo, e ironicamente, os atores institucionais estratégicos, de forma generalizada, associam a contribuição que estes espaços oferecem às populações da região a própria existência das APs e UCs. E, no contexto das

entrevistas esta opinião é reafirmada em termos da percepção dos impactos gerados,

Nas Unidades de Conservação gerou. Pelo fato de ser sítio, não. Ali não é uma região isolada, é uma região que já tem um apelo turístico, já tem aeroportos, movimento. O benefício do direito difuso da preservação do meio ambiente. E a preservação dos atributos que quiseram criar. (AE4)

Os parques nacionais, o turismo. Há os recursos hídricos que são garantidos pelos parques e que a galera usa. As Unidades deram benefício para isso. Dá para ter muito mais benefício do que atualmente há. Hoje, há muito conflito. Ainda há muito conflito. Diminuiu bastante nos últimos tempos, mas... Porque houve impedimento de acesso dos recursos naturais dessas áreas: madeira, caça... (AE4)

E, mais uma vez, é referida a importância de uma ação articulada entre o governo federal (principalmente por meio dos órgãos que têm relação mais direta com a finalidade do Sítio do patrimônio) e os governos estaduais com este objetivo. Na visão de um dos interlocutores da pesquisa, é importante que os governos - seja estadual ou federal, incorporem ao processo estratégias para a melhoria das condições de vida das populações locais. Esta análise é confirmada no depoimento a seguir,

... as áreas deveriam ser espaços receptáculos de uma série de ações concretas de proteção, de melhoria da qualidade de vida, enfim, de superação, seguramente, dos índices de pobreza, de ausência de serviços básicos para a população, de recuperação das áreas degradadas, de proteção dos recursos naturais, a questão hídrica que via de regra é muito importante em todas as regiões do País. Então, se isso não estiver acontecendo é porque de fato como se costuma dizer, muitas vezes, de forma pejorativa, em relação aos nossos parques, que são de papel, poderíamos talvez de forma indevida, mas com algum significado dizer que os sítios... Fazendo uma analogia, é como se fossem sítios virtuais das páginas da internet. Então, se for assim, é porque os estados, o Estado brasileiro, o governo, os órgãos, principalmente, aqueles que têm relação mais direta com a finalidade do sítio do patrimônio, deveriam incorporar mais nas suas políticas o sentido da criação dessas áreas. A começar por nós mesmos. (AE5)

O eventual benefício potencial dos Sítios do Patrimônio Mundial para as populações locais é mencionado, mais uma vez, associado a uma ideia de

“selo”, como “chancela” para agregação de valor a esse espaço e, assim, via potencial para a distribuição de eventuais benefícios, sobretudo financeiros, decorrentes de produtos e serviços associados a uma marca de valor global. E, um dos depoentes destaca que esta poderia ser uma estratégia para as áreas que possuem reconhecimento internacional, como ocorre com os Sítios do Patrimônio e RAMSAR⁸², conforme registrado,

Tentar trazer desse selo internacional algum benefício para essas áreas, para o sistema como um todo. É até uma pegada, as outras áreas quererem se candidatar. A gente fez um trabalho muito interessante para sítios de RAMSAR, que não sei se seria o caso para sítios do patrimônio, porque entendo pouco de sítio do patrimônio.... (AE1)

Contudo, dentre os atores institucionais estratégicos é ressaltada a dificuldade em se aferir estes benefícios, sobretudo pela ausência de dados primários sobre os impactos relacionados à existência de áreas Patrimônio da Humanidade. Como mencionado por um dos entrevistados, a inexistência de dados primários, dificulta uma análise mais criteriosa sobre esta questão, uma vez que as opiniões locais são muito divergentes e estão, de certa forma, associadas ao grau de envolvimento e conhecimento com relação a esta política pública de conservação da natureza. Este argumento é aludido na fala desse interlocutor,

Difícil aferir sem fazer uma busca de dados primários. (...). Você pode entrevistar, pode fazer uma pesquisa randômica, aleatória ou dirigida e você vai ter respostas muito, muito, muito incongruentes e divergentes. Se você pegar algumas pessoas que defendem esse mecanismo, se você fizer uma busca tendenciosa de informação, muitos vão dizer que é uma maravilha; outros vão dizer que não significa coisa nenhuma; outros sequer sabem que isso existe; e alguns vão dizer que atrapalha, porque foi mal explicado e as pessoas, quando ouvem falar disso, resistem, não querem nem saber e dizem: “Não quero mexer com isso. Isso é uma porcaria.”

E, mais uma vez, é apontado o papel potencial dos conselhos como espaços potenciais para a representação social. E, nesta qualidade, estes são assinalados como *fóruns* privilegiados para o intercâmbio de informações e busca de consensos,

⁸² RAMSAR refere-se à Convenção sobre áreas húmidas de importância internacional.

Então, acho que merece uma aferição com dados primários num momento de reunião desses conselhos gestores, porque ali você tem uma amostragem governamental e não-governamental de pessoas que têm interesses, na sua maioria convergentes, na gestão daquelas áreas. E acho que essa pode ser uma boa oportunidade de tentar aferir isso com essas pessoas. E você não vai precisar sair a campo com o custo altíssimo, às vezes, a aplicação de algumas questões, sobre uma palestra, uma iniciativa de divulgação do que é o sítio ou a própria difusão da sua dissertação de mestrado, eu acho que pode ser um estímulo para buscar esse tipo de informação. (AE1)

Não obstante, é destacada, também, pelos atores institucionais estratégicos, a necessidade de capacitação dos gestores das unidades de conservação e áreas protegidas, quanto à utilização do título de Patrimônio da Humanidade, em prol das populações locais. Conforme argumentado, o sucesso de ações de valorização desses territórios tem relação estreita com a capacidade das equipes técnicas em pautarem suas ações por princípios que considerem a expectativa de inclusão social e benefício para as populações locais.

Acho que podem gerar. É o que falei no início. Acho que podem gerar, mas vai depender geralmente do perfil dos gestores locais de usarem isso, de terem a pegada de usar, de botar uma placa: "Aqui é um sítio", de divulgar o que é um sítio do patrimônio, e usar isso para realçar a importância da sua área. Mas eu não conheço. Acho que tirando Foz do Iguaçu, eu não conheço uma área que use isso bem, não. Você conhece? (AE1)

Eu vejo que isso é uma prática cada vez mais recorrente, embora não institucionalizada. Depende muito da forma de condução de quem está na liderança desse processo, quem estaria no escritório local em Porto Seguro. Vejo que isso é uma coisa cada vez mais presente. (...) É uma coisa que as ações de proteção têm origem no próprio órgão, elas não decorrem de um apelo social. Elas vêm do governo para o povo e não o contrário. (AE3)

O limitado atendimento às expectativas de geração de benefícios para as populações locais é associado também ao poder discricionário atribuído, historicamente, aos órgãos públicos, que não favorece a construção de uma relação mais próxima com a sociedade. E, é destacado o papel da sociedade, como impulsora do movimento que possa alterar as práticas

institucionais e minimizar o poder discricionário dos órgãos públicos. Este argumento é ilustrado pelos depoimentos a seguir,

Esses instrumentos de gestão são muito importantes para você ter essas instâncias mais formalizadas ou mais institucionalizadas (...) porque quando você tem o poder discricionário dado por uma legislação e uma tradição nessa direção, é difícil mudar por iniciativa própria. A realidade tem de empurrar você para que você mude. (AE3)

Tenho certeza de que essa discricionalidade (...) não pode ser extinta, isso não vai acabar nunca, pois há um grau de interpretação que não vai deixar de existir, mas minimizar isso com um conhecimento maior.... (AE3)

E, a agenda pública dos órgãos responsáveis pela gestão do Patrimônio brasileiro, segue conduzida por uma ação que visa, prioritariamente, a conservação do próprio bem, sem estabelecer uma conexão mais estreita com as populações locais e o desenvolvimento da região. Este argumento é confirmado por um dos interlocutores da pesquisa,

,,, eu me via, às vezes, discutindo tombamentos de núcleos históricos da cidade a, b ou c e eu interrompia a descrição da pessoa no meio do caminho e perguntava: “Que população tem essa cidade e esse pessoal vive de quê?” Porque às vezes era uma cidade que eu não conhecia. “Esse centro histórico que está propondo ser tombado representa que percentual dessa cidade?” Eu me via ali como se estivesse discutindo uma cápsula dentro daquele território. E por mais que o discurso seja o oposto disso que eu estou falando, na prática, você vê que não existem os instrumentos. Eles não são rotina. (AE3)

O que eu percebo hoje com impacto mais positivo da Convenção do Patrimônio Mundial é mais no sentido da proteção do bem do que da promoção ou do próprio desenvolvimento. O tema do patrimônio mundial aparece no momento de conflito, é um alerta, é uma segunda instância a que se recorre diante de ameaças à conservação, no caso de Brasília que toda a hora acontece. (AE3)

Considerando também, que a noção de **Desempenho** está associada à capacidade dos processos e instituições em produzir resultados que satisfaçam às necessidades dos interessados (*stakeholders*) ao fazer o melhor uso de recursos, a pesquisa buscou verificar os meios que vêm sendo dirigidos à gestão das UCs e APs (sobretudo financeiros). E, neste sentido, por

via da pesquisa, foi apresentado um questionamento quanto à destinação de recursos financeiros às UCs e APs, por parte das instituições responsáveis pela conservação do Patrimônio da Humanidade, tendo em consideração o fato destas áreas serem reconhecidas, internacionalmente, como de importância global. E aí, mais uma vez, percebe-se que não há um tratamento específico e regular dispensado a essas áreas, por esta razão, uma vez que somente um dos atores institucionais locais afirmou ter sido este título o argumento utilizado para a destinação de recursos para a gestão das UCs e APS, conforme aludido na fala desse interlocutor,

Gerou, logo que a gente chegou lá, em 99, 2000, 2001. É. Acho que chegou a pingar um dinheirinho. O status de ser isso era justificativa para Brasília dar um pouco mais de atenção. As Unidades eram bem equipadas, tinham chefes, todas elas tinham DAS para a chefia.... (AE4)

Também, mais uma vez, o Projeto BRA Patrimônio é abordado, tanto pelos atores institucionais locais como pelos estratégicos como tendo sido o último esforço governamental de captação e distribuição de recursos financeiros para as áreas protegidas envolvidas. O que se percebe é que este Projeto representou um esforço pontual de apoio a essas áreas. E, com o seu cancelamento, nenhuma outra estratégia foi traçada com este objetivo, conforme menciona um dos entrevistados,

Eu volto ao BRA-Patrimônio. Pode implicar como implicou a abertura de uma bolsa de doação de 3 milhões de dólares. Isso foi raro. Foram sítios escolhidos entre vários sítios e o Brasil foi um dos beneficiados pela própria escala, pelas próprias características dos seus sítios... (AE2)

5.2.4 Princípio de Responsabilidade

A análise do princípio de **responsabilidade** teve como balizadoras questões relacionadas à transparência nos processos de gestão das Unidades de Conservação e Áreas Protegidas do Sítio e, esta aferição, levou em consideração o fluxo de informações prestadas à sociedade sobre as ações ali conduzidas. E, neste sentido, foram incorporadas aos instrumentos de pesquisa três questões, por meio das quais, buscou-se verificar em que medida

as informações inerentes ao processo de gestão dessas áreas eram acessíveis a todos os interessados, bem como se estas eram fornecidas regularmente e em uma linguagem capaz de permitir a sua compreensão e acompanhamento.

Preliminarmente, é importante ressaltar que vários *fóruns* - como canais de comunicação com a sociedade, vêm sendo criados no âmbito das políticas públicas. Estes *fóruns*, que receberam diferentes denominações (Conselhos, Comitês e Subcomitês) foram motivados pela expectativa de se trazer para as políticas públicas transparência das ações conduzidas pelos órgãos governamentais. Contudo, embora a área reconhecida como Patrimônio da Humanidade seja foco para diversas dessas estratégias, de fato, não parece inexistir um canal de diálogo formalmente constituído para a Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica. Contudo, quando questionados sobre a existência de um fluxo regular de informação à sociedade sobre as ações desenvolvidas no Sítio, foi unânime, pelos interlocutores da pesquisa, a referência aos conselhos consultivos das UCs e APs.

É importante ponderar, neste contexto, que todas as UCs que compõem o Sítio dispõem de Conselhos Consultivos. E, para melhor compreensão dos argumentos discutidos, o **Quadro 18** sintetiza esta informação.

Quadro 18 – Síntese do processo de implantação dos Conselhos nas Unidades de Conservação do Sítio do Patrimônio Mundial

Unidade de Conservação	Portaria que institui o Conselho	Data da Portaria
Reserva Biológica de Una	IBAMA Nº 86	30/11/2005
Reserva Biológica de Sooretama	IBAMA Nº 44	22/11/2006
Parque Nacional do Pau Brasil	IBAMA Nº 53	18/08/2005
Parque Nacional de Monte Pascoal	ICMBio Nº 102	06/12/2011
Parque Nacional do Descobrimento	ICMBio Nº 10	01/02/2008

Os atores institucionais estratégicos e locais destacam, também, que a prestação de contas é realizada regularmente durante as reuniões destes

fóruns e por meio de relatórios institucionais e, também, pelo *feed back* das mídias (jornal, rádios e televisão). Na percepção destes atores, estas estruturas de participação social contam com uma composição equilibrada entre governo e sociedade, tendo em consideração que nestes estão incorporados os diversos setores que têm interesse sobre estas áreas. O depoimento de um dos atores institucionais tende a ilustrar este argumento,

... no caso das UCs, eles têm conselhos representativos de sindicato dos trabalhadores, sindicato patronal, moradores do entorno, índios..... São bem compostos. Acho que os conselhos lá são bem compostos. (AE4)

A prestação de contas ocorre, também, por meio de relatórios institucionais, segundo a opinião de um dos entrevistados,

Acho que todo ano fazem relatórios. A gente fazia. Quando eu era gestor, a gente fazia relatório do que chegou de dinheiro, o que veio de fora, o que a gente fez, o que a gente não fez. (AE4)

Entretanto, embora o processo de prestação de contas ocorra por meio da própria dinâmica dos conselhos, é também mencionada a limitação deste “*lôcus*” de participação social, em razão do alcance espacial das áreas protegidas envolvidas. E, segundo um dos atores institucionais estratégicos, esta afirmação é ilustrada,

São um caminho, agora, são limitados. São limitados tanto do ponto de vista espacial como também limitados de instrumentos de amplificação dessa comunicação. (AE5)

E, este mesmo interlocutor justifica o seu argumento e aponta o desconhecimento dos conselheiros em relação às próprias políticas públicas. Segundo ele, estas políticas poderiam ser acessadas - na expectativa de resolução de problemas identificados nas áreas protegidas. Esta percepção se expressa no depoimento,

É muito interessante ver, por exemplo, o que acontece numa reserva extrativista a respeito disso, porque, via de regra, e a gente está constatando isso cada vez mais, os próprios conselheiros não conhecem o portfólio de políticas públicas que poderiam estar sendo implementadas para atender àquelas necessidades concretas. Vou dar um exemplo, no caso da habitação, do saneamento e da educação, o Ministério da Cidade, a FUNASA e o Ministério da Educação têm programas

específicos voltados para as populações rurais, e esse público das Unidades de Conservação de uso sustentável, e, às vezes, o próprio instituto não faz uma devida articulação com esses órgãos de governo e muito menos os agentes dessas políticas alcançam essas comunidades. Então, é um paradoxo, porque elas vivem em situações precárias do ponto de vista dos serviços básicos, as políticas estão formuladas, existem recursos financeiros, e há um descompasso, uma lacuna etc. (AE5)

Contudo, a necessidade de canais qualificados de interlocução, que favoreçam a aproximação da gestão das UCs com a sociedade é entendida como fundamental. O descompasso entre o discurso das políticas públicas e as informações que chegam às populações locais a respeito é realçado, também, como um problema - ainda persistente, a ser superado. E, segundo o mesmo entrevistado, a questão identificada como “descompasso entre as políticas públicas” merece, por parte do Governo brasileiro, avaliação e realinhamento, sobretudo em decorrência de problemas percebidos em relação ao acesso da sociedade às políticas públicas que, na visão desse interlocutor, tem vínculos com a própria dificuldade de comunicação entre o governo e sociedade. O entendimento do problema de acesso da sociedade às políticas públicas, associado a uma comunicação ainda deficiente entre a gestão governamental e a sociedade, é assim ilustrado,

Acho que a comunicação daquilo que está colocado como política pública, as ações do governo etc., ela passa efetivamente por uma revisão, inclusive, de como esses espaços de gestão estão constituídos. Como é possível nesse caso que estamos falando aqui, você ter um programa de habitação dentro do Ministério da Cidade em condições absolutamente adequadas para essa população e a gente estar com essa realidade de milhares famílias dentro das RESEXs sem uma habitação decente? A questão, talvez, seja essa que está presente aí no Brasil sem Miséria e também na fala da Presidenta Dilma no último balanço que ela fez do Brasil sem Miséria, quando ela se referiu mais ou menos nesses termos: “Até hoje os pobres correram atrás do Estado. Chegou a hora de inverter isso. O Estado tem que correr em busca dessa população.” (AE5)

O papel das municipalidades, na interlocução para o diálogo com a sociedade, é também mencionado. Na visão deste entrevistado, as Prefeituras deveriam estar atentas a necessidade de diálogo direto com a sociedade, na

expectativa de atendimento às diversas necessidades da população envolvida. Este entendimento é também confirmado nos depoimentos à pesquisa,

Foi daí que saiu aquele conceito da busca ativa, que é toda uma estratégia de alcançar essas regiões, sobretudo do chamado Brasil profundo... (...) Essas áreas são as que mais sofrem a ausência justamente dessas políticas públicas e aí isso tem a ver talvez com a forma de diálogo que o Estado, que os órgãos fazem com o poder público local, porque as prefeituras são veículos para a implementação dessas políticas e o diálogo direto com a população. Acho que há todo um campo aí de repensar esse tema da comunicação e da mobilização da sociedade em torno do legítimo direito de acesso às políticas públicas. (AE5)

A preocupação com a linguagem por meio da qual as informações são prestadas à sociedade assume, também, destaque na pesquisa. Conforme o depoimento de um dos entrevistados, algumas vezes, a linguagem empregada parece inadequada à interlocução entre sociedade e gestão governamental. Dessa forma, é destacada a importância de que os integrantes - dos diversos *fóruns* constituídos para o território do Sítio, identifiquem (nos documentos produzidos), que suas contribuições - ao processo de discussão, foram contempladas. Esta percepção é ilustrada a seguir,

Então, trazer essas pessoas para serem ouvidas e para verem que aquilo que eles aportaram está lá registrado não só em gráficos, tabelas, planilhas e tal, mas que existe um resumo executivo daquilo ali que pode ser publicado na imprensa, que pode sair em boletins. Ou seja, dar mais transparência ao que se faz e democratizar essa informação numa linguagem mais acessível. AE2

Com exceção das reuniões realizadas pelas administrações das UCs, no âmbito de seus respectivos Conselhos Consultivos, todos os outros canais apontados para estabelecimento de vias de comunicação com a sociedade não são regulares (relatórios, boletins de algumas UCs, jornais, rádios e televisão). E, a questão de fluxo regular de informações à sociedade, como mecanismo de responsabilidade e, portanto, governança democrática, parece não se distinguir muito do que acontece nas demais UCs e APs no Brasil.

Embora sejam registrados avanços nas políticas públicas de proteção de natureza no Brasil para a construção de mecanismos que

favoreçam a inclusão dos anseios das populações locais na gestão das UCs e APs (sobretudo reafirmados pelo elevado número de Conselhos criados nos últimos anos), a prestação de contas sistemática permanece ser ainda uma questão em construção. E, especificamente na área Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica esta questão tende a demandar importantes esforços no futuro.

CAPÍTULO 6 - Considerações Finais

A presente pesquisa teve como objetivo a interpretação do processo de governança no sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica”, reconhecido pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade. No caminho traçado, buscou-se também, pela ótica de atores institucionais locais e estratégicos, a identificação de limitações, potencialidades e eventuais desafios para a construção de instâncias democráticas de gestão. Para alcançar este objetivo, a pesquisa partiu da necessidade de se compreender o discurso institucional para a interpretação da noção de patrimônio natural e o seu rebatimento nas estruturas públicas instituídas com este objetivo.

Embora não tenha gerado respostas definitivas a todas as questões formuladas, o desenvolvimento da pesquisa buscou contribuir para a interpretação das subjetividades institucionais envolvidas na gestão de áreas reconhecidas, no Brasil, como Patrimônio Natural da Humanidade e, em especial, da Costa do Descobrimento, tendo em consideração o referencial teórico adotado.

Uma questão central, que emerge indiretamente da própria dissertação e orienta toda a interpretação dos dados obtidos, é que - na verdade, a noção de patrimônio, desde o início do processo de reconhecimento dos sítios do Patrimônio Mundial pela UNESCO, nunca foi consensual e isto se explica por algumas razões. Em primeiro lugar, porque ela foi significada e ressignificada pelas institucionalidades envolvidas que, no seu início, tiveram todo um arcabouço conceitual construído pelo universo da cultura. Posteriormente e gradualmente, esta noção foi sendo reconstruída e internalizada, no universo institucional vinculado ao compromisso de conservação de natureza. E sem que se entenda estes antecedentes, possivelmente não se poderia também interpretar a noção de sítios e, da mesma maneira, as estruturas de governança na área estudada.

Com base na inspiração teórica sobre a noção de governança em áreas naturais protegidas, defendida por Graham *et al*, algumas considerações

sobre o tema estudado foram possíveis para a área da Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica.

Os resultados da pesquisa indicam - com clareza, que, pela lógica institucional abordada, há um evidente reconhecimento da necessidade de aproximação entre as estruturas oficiais de gestão e os diversos interesses dos segmentos sociais na área de inserção do Sítio, como forma de ser assegurado êxito das políticas públicas.

E, no Brasil, tem-se adotado como estratégia para essa aproximação, entre as políticas públicas e a sociedade, a constituição de *fóruns* para a participação social, como uma opção de interlocução entre o Estado e os segmentos sociais locais. Esta mesma lógica tem sido replicada em todas as estratégias de gestão adotadas pelo poder público, para as áreas identificadas com o objetivo de conservação da natureza, sobretudo na região estudada.

Contraditoriamente, embora a criação de *fóruns* para a participação social – e teoricamente democrática, tenha sido uma estratégia reiteradamente adotada pelo poder público, para a área reconhecida como Sítio do Patrimônio Mundial Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica, esta mesma lógica não foi internalizada. A inexistência de uma estrutura que favoreça a discussão - entre o poder público e os atores sociais, sobre temas de interesse para a gestão da área reconhecida globalmente como Patrimônio Mundial, parece extremamente irônica, uma vez que, considerando o referencial teórico sobre governança que inspirou a pesquisa, tende a expressar a dificuldade identificada para a efetiva participação social na área pesquisada.

Contudo, abrigadas por outras políticas públicas de proteção da natureza, inúmeras instâncias formais para a participação social vem sendo constituídas no contexto da área reconhecida como Sítio do Patrimônio. Contudo, muitas delas não estão articuladas, o que tende a comprometer - perante a sociedade, a própria constituição destes *fóruns*, como opção viável de aproximação entre o poder público e os interesses locais. Além disso, a existência simultânea de vários *fóruns* tende a pulverizar a discussão dos temas tratados e reforça, ainda, uma situação indesejável de se ter os mesmos atores sociais, representados nas diferentes instâncias participativas.

A existência de inúmeras alternativas adotadas para a proteção da natureza - com rebatimento territorial, tem realce nos dados da pesquisa. A implementação de Sítios do Patrimônio Mundial foi apontada como uma alternativa que resguarda sintonia - quanto ao processo de gestão, com as demais estratégias para a proteção de natureza, como Mosaicos, Reservas da Biosfera, Corredores Ecológicos e as próprias UCs e APs. Conforme análise dos dados obtidos, no caso específico das áreas Sítio do Patrimônio, em comparação com as estratégias de Mosaicos, Reservas da Biosfera, Corredores Ecológicos e as próprias UCs e APs, o diferencial para o processo de gestão destas alternativas é o recorte territorial e a escala para planejamento.

Os resultados da pesquisa indicam, também, que a construção de estruturas de governança em áreas tão extensas, como ocorre no Sítio da Costa do Descobrimento, constitui um problema para a construção de um processo qualificado de participação social, sobretudo em função da dificuldade de articulação entre os diferentes interesses dos distintos segmentos sociais.

Além da extensão da área, uma outra questão também revelada como problemática pelos dados da pesquisa foi a dificuldade e inadequação em se construir processos de governança democrática em áreas territoriais fragmentadas (a área reconhecida como Patrimônio Mundial envolve dois segmentos, localizados nos estados da Bahia e Espírito Santo). Esta questão foi evidenciada como um complicador para o efetivo processo de governança democrática, uma vez que parece também provocar a fragmentação dos interesses das dinâmicas individuais de cada segmento. E, teoricamente, com a fragmentação dos interesses, não se poderia identificar uma estrutura de governança agregadora para a totalidade da área reconhecida como Patrimônio Mundial, conforme defendido por Grahan *et al.*

Uma questão também revelada durante a pesquisa foi o elevado número de alternativas empreendidas pelo poder público para a gestão da biodiversidade nessa área, todas pautadas pela intenção de se manter um dos últimos remanescentes íntegros de mata atlântica brasileira. Contudo, não houve, por parte dos órgãos de proteção de natureza, a preocupação em integrar estas várias alternativas, seja conceitualmente ou na efetiva ação

empreendida. Esta questão foi apontada como um problema, uma vez que, na prática, tende a implicar em desperdício de recursos financeiros e esforços públicos para a própria conservação da área.

A rapidez do processo de criação desse Sítio, que não primou por incorporar procedimentos participativos mais concretos, vem contribuindo negativamente para a consolidação de um processo democrático de governança, sobretudo por provocar o sentimento de “não pertencimento”, por parte da sociedade.

De maneira geral, a apropriação da noção de “Sítios do Patrimônio Mundial”, como alternativa para a gestão de áreas protegidas, parece ser ainda pouco explorada no contexto das políticas públicas de proteção da natureza. De certa forma, a política para o reconhecimento de áreas de valor global pela UNESCO é ainda abordada de forma marginal, no âmbito da ação promovida pelos órgãos da esfera ambiental. E, ao ser assim tratada, não tende a expressar uma preocupação clara com relação a sua integração com as demais políticas públicas, em suas interfaces com as demandas de desenvolvimento regional.

A falta de um planejamento integrado das ações empreendidas pelos órgãos públicos, de competência nos universos de proteção da natureza e da cultura, também parece evidente pelos dados da pesquisa, o que compromete o êxito dos compromissos assumidos pelo Brasil, perante a UNESCO. Da mesma forma, a ação setORIZADA desses órgãos reforça a própria fragmentação da noção de patrimônio, o que tende a consolidar a falsa dicotomia entre natureza, sociedade e cultura.

Os resultados da pesquisa reforçam a necessidade de fortalecimento da integração entre as políticas de proteção da natureza e cultura, em um plano estratégico, e também com as políticas regionais de desenvolvimento, para que seja possível se promover uma ação local articulada com as demandas da própria sociedade.

Em função de todas estas questões, algumas recomendações parecem essenciais para se pensar o futuro do processo de construção de governança democrática na área estudada. Mais do que a percepção da

necessidade de integração dessas políticas públicas, resta à questão de como integrá-las? Como transformar o discurso em práticas efetivas com este objetivo?

Pelas razões expostas, no sítio Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica restam grandes desafios a serem transpostos, para que se possa assegurar uma efetiva gestão participativa, como pressuposto para a conservação da biodiversidade regional. E, o exercício de se avaliar o processo de governança na Costa do Descobrimento, sob a ótica de princípios norteadores de “boa governança”, evidenciou que, para tal, nos processos deve-se considerar: **(i)** a inclusão dos diversos atores – institucionais e locais, envolvidos nas políticas desde a fase inicial de construção da proposta de reconhecimento, **(ii)** a construção de espaços qualificados de participação social, **(iii)** a necessidade de que as políticas públicas gerem benefícios (diretos ou indiretos) às populações locais, **(iv)** que a informação sobre o processo de gestão seja fluida, pública e transparente e **(v)** que as estruturas e recursos públicos vinculados às políticas públicas sejam adequados e suficientes para tal, de forma a permitir que as ações programadas sejam efetivamente executadas.

Com base na análise dos discursos das interlocuções formais, parece clara a necessidade de que as ações empreendidas para a conservação da biodiversidade sejam respaldadas por estruturas de governança democrática. No entanto, de que forma transformar esta percepção institucional em ação concreta? Algumas pistas são apontadas pela pesquisa.

Inicialmente, a integração entre os órgãos que conduzem a agenda relativa à aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial no Brasil (MinC/IPAHAN e MMA/ICMbio) deve ser formalizada, uma vez que inexistem ainda mecanismos formais com este objetivo. Mais do que uma ação burocrática para a formalização desta relação institucional, esta ação deve assegurar a integração das políticas públicas de proteção da natureza e da cultura.

Entretanto, segundo uma perspectiva democrática, mais do que a própria formalização da integração entre os órgãos públicos envolvidos, possivelmente a melhor estratégia seria dar início a um debate qualificado

entre o poder público e os segmentos sociais locais, como forma de se ampliar a visibilidade dessa área, de maneira a assegurar a sua apropriação pela sociedade. Por esta via, se poderia também fomentar o controle social, para que seja também favorecida uma mudança de comportamento e cultura institucional.

Sobretudo em questões que permeiam a falsa dicotomia entre cultura e natureza, ainda fortemente imbricadas nas práticas da própria UNESCO, a experiência brasileira tem muito a contribuir. Embora a prática de uma ação integrada entre os órgãos das esferas da cultura e de proteção de natureza no Brasil ainda esteja em construção, o simples fato de o Brasil ser detentor de uma reconhecida sociobiodiversidade, parece motivar um ambiente favorável para a tentativa de construção de modelos inovadores para a gestão das áreas protegidas, nos quais as áreas reconhecidas como Patrimônio Mundial, tendem a representar uma alternativa possível.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. F. de e LODI, M. C.. Paisagens Cariocas: Desenvolvimento Sustentável, Cultura e Natureza na Cidade. In: Os Desafios do Rio Sustentável. FGV Projeto Cadernos, n. 20, p. 79 – 85, 2012.
- ALMEIDA, T.; SANTOS, A. M.; MOREAU, M.; PIRES, M.; FONTES, E.; e GÓES, L. Reorganização socioeconômica no extremo sul da Bahia decorrente da introdução da cultura do eucalipto. Uberlândia. Sociedade & Natureza, 2008.
- AMORIM, R. R. e OLIVEIRA, R. C. Uso e Ocupação das Mesoformas da Região Costa do Descobrimento (Bahia-Brasil). Universidade de Coimbra, 2010.
- AYRES, J.M. *et al.* Os corredores ecológicos das florestas tropicais do Brasil. Belém, PA: Sociedade Civil Mamirauá, 256p, 2005.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa, Portugal, Edições 70, 1977.
- BO, J. B. L, Proteção do Patrimônio na UNESCO: ações e significados. UNESCO, 2003.
- BORRINI-FEYERABEND, Grazia. Governance of protected areas: innovation in the air... *Policy Matters*, IUCN – Commission on Environmental, Economic & Social Policy, v. 12, Community Empowerment for Conservation, p. 92-101, 2003. Disponível em: <http://cmsdata.iucn.org/downloads/pm12.pdf>.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL. Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto 73030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no Âmbito do Ministério do Interior a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto Legislativo nº 74, de 30 de junho de 1977. Aprova o texto da Convenção à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural.
- BRASIL. Decreto nº 80.978, de 12 de Dezembro de 1977. Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972.
- BRASIL. Decreto-Lei Nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

BRASIL. Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

CÂMARA, J. B. Drummond. Governabilidade, Governança Ambiental e Estado do Meio Ambiente no Distrito Federal. (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília. 301p., 2011.

CHOAY, Françoise A alegoria do patrimônio. Tradução de Luciano V. Machado. São Paulo: Estação Liberdade/Editora Unesp, 282p, 2006.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). Nosso Futuro Comum. 2 ed., Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORRÊA, Fredmar. A Reserva da Biosfera da mata atlântica: Roteiro para o Entendimento de seus Objetivos e seu Sistema de Gestão. São Paulo: Conselho Nacional da RBMA Caderno Nº. 2 - Série Gestão da RBMA, 1996.

COSTA, Amanda Gabrielle De Queiroz. Democratização de políticas culturais - da intenção de Aloísio Magalhães à salvaguarda do Patrimônio Imaterial (1975-2001). Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. São Paulo, 2011.

COSTA, José Pedro de Oliveira, Sitios del patrimonio natural de Brasil. En: Apuntes 22 (2):184-197, 2010.

DALLABRIDA, Valdir R.; BECKER, Dinizar F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. Desenvolvimento em Questão, v. 1, n. 2, p. 73-98, 2003.

DEAN, Warren. A Ferro e Fogo: A história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

DIEGUES, A.C. O mito moderno da natureza intocada, São Paulo: NUPAUB - Universidade de São Paulo, 1996.

DINIZ, Eli. "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

FERREIRA, H. S.; PEREIRA, H. S.. Gestão ambiental pública no Brasil: políticas, instituições e modelos de gestão das unidades de conservação federais. In: II Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, 2012, Manaus. Anais do I Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia. Manaus: EDUA, volume 2, p. 428-449, 2012.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Processo Decisório em Política Externa no Brasil. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

FONSECA, Maria Cecília de Londres. O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/MinC/IPHAN, 2009.

FUNARI, Pedro Paulo A. Os Desafios da Destruição e Conservação do Patrimônio Cultural no Brasil. Trabalhos de Antropologia e Etnologia, Porto, 41, p. 23-32, 2001.

GALINDO-LEAL, C. & CÂMARA, I.G. Status do *hotspot* Mata Atlântica: uma síntese. P. 3-12. In: C. Galindo-Leal & I.G. Câmara (eds.). Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica - Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2005.

GOMIDES, J. E. e SILVA, A. C. O Surgimento da Expressão “Governance”, Governança e Governança Ambiental Revista de Ciências Gerenciais, Vol. XIII, Nº 18, p. 177 – 194, 2009.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUPTRE, T. Governance principles for protected areas in the 21st century. Durban: UICN, 2003.

<http://whc.unesco.org/>. Acessado em 02/03/2013

<http://www.unesco.org/new/en/>. Acessado em 04/04/2013

<http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>. Acessado em 16/12/2012.

HUFTY, Marc e AUBERTIN, Catherine. La gouvernance environnementale globale. In: HUFTY, Marc; FREIRE Alexandre; PLAGNAT, Poline e NEWMANN, Vanessa. Jeux de Governance: regards et réflexions sur un concept. Genève: IUED. Cap. 8, p. 141-157, 2007

ICOMOS. Declaração do México. Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais, organizada pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, 1985.

IPHAN. Os sambas, as rodas, os bumbas, os meus e os bois. A trajetória da salvaguarda do patrimônio cultural imaterial no Brasil. IPHAN, Brasil, 2006.

IRVING, M. A ; COZOLINO, Felipe ; FRAGELLI, Cláudia ; SANCHO, A . Construção de governança democrática: interpretando a gestão de parques nacionais. In: IRIVNG, M. A.. (Org.). Áreas Protegidas e Inclusão Social:

construindo novos significados. 1ed. Rio de Janeiro: Aquarius, v. 1, p. 41-75. 2006.

IRVING, M. A. Áreas Protegidas e Inclusão Social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil? *Sinais Sociais*, v. 4, p. 122-147, 2010.

IRVING, M. A.; COZZOLINO Felipe; FRAGELLI Claudia e SANCHO, Altair. Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil, FLACSO, Equador, 2007.

IRVING, M. A.; GIULIANI, G.M. e LOUREIRO, C.F.B. Natureza e Sociedade: desmistificando mitos para a gestão de áreas protegidas. In: IRVING, M.A.; GIULIANI, G. M. e LOUREIRO, C.F.B. (Orgs). Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas práticas para a gestão. São Carlos: Rima Editora, 2008.

IRVING, M. A.; MATOS, K. Gestão de parques nacionais no Brasil: projetando desafios para a implementação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. In: *Floresta e Ambiente*. V. 13, n. 2, p. 89 - 96, 2006.

IUCN. Candidature au Patrimoine Mondial - Évaluation Technique UICN. La Côte de la Découverte du Brésil (Brésil), 1999.

IUCN, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. IUCN. Gland, Switzerland, 2008.

IUCN. Declaração de Bariloche. II Congresso Latinoamericano de Parque Nacionais e outras áreas protegidas: conservação, integração e bem estar para os povos da América Latina, 2007.

IUCN. V Congresso Mundial de Parques da IUCN. Acuerdo de Durban, Durban (África do Sul): 8 a 17 de setembro de 2003.

JORDAN, A., WURZEL, R. K. R., ZITO, A. R. New Instruments of Environmental Governance? – National Experiences and Prospects. *Environmental Politics* V.12, nº 1, Frank Cass Publishers, 1ª Ed, Londres, 2003.

LAGO, André Corrêa Aranha do. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília. Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

LANDAU, E. C. Padrões de Ocupação Espacial da Paisagem na Mata Atlântica do Sudeste da Bahia, Brasil. In: Prado P. I., Landau E. C., Moura R. T., Pinto L. P. S., Fonseca G. A. B., Alger K. (orgs.) Corredor de Biodiversidade da Mata Atlântica do Sul da Bahia. Publicação em CD-ROM, Ilhéus, IESB / CI / CABS / UFMG / UNICAMP, 2003. (disponível em

http://programas.inema.ba.gov.br/sigbiota/iesb/Sig/PROBIO_HTML/Paisagem/CaractPaisagem_SudesteBahia.PDF)

LARAIA, Roque de Barros. Cultura: um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

LOUREIRO, Klítia. A instalação da empresa Aracruz Celulose S/A a “moderna” ocupação das terras indígenas Tupiniquim e Guarani Mbya. Revista Agora, Vitória, n.3, p. 1-32, 2006.

MACIEL, B. de A. Mosaicos de unidades de conservação: uma estratégia de conservação para a Mata Atlântica. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 182 p, 2007.

MACIEL, T. M. F. B. Governança e sustentabilidade em uma época de diversidade cultural. In: Tania Barros Maciel, Maria Inácia D'Ávila Neto, Regina Glória Nunes Andrade. (Org.). Fronteiras e diversidades culturais no século XXI: Desafios para o reconhecimento do Estado global. 1ed. Rio de Janeiro: Mauad X, v. 1, p. 183-190, 2012.

MARINHO, Maurício de Alcântara e ANGELO Furlan, Sueli. Gestão Compartilhada e Comunitária em Áreas Protegidas: Reflexões no Vale do Ribeira (São Paulo, Brasil). Revista Geográfica de América Central. Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica, II Semestre. p. 1-16, 2011.

MEDEIROS, R. & GARAY, I. Singularidades do sistema de áreas protegidas no Brasil e sua importância para a conservação da biodiversidade e o uso sustentável de seus componentes. In: GARAY, Irene Ester Gonzalez; BECKER, Bertha Koiffman. (Org.). Dimensões humanas da biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI. Petrópolis, p. 159-184, 2006.

MEDEIROS, R. Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil. Ambiente e Sociedade (Campinas), Campinas, v. IX, n.1, p. 41-64, 2006.

MEDEIROS, R.; Irving, M.; Garay, I. A Proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico, n. V, ano VI, n. 9, p. 83-93, 2004.

MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento - pesquisa qualitativa em saúde, 11.ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINAYO, M. C. S. ; DELANDES, Suelly Ferreira ; GOMES, Romeu . Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. 8ª ed. São Paulo: Cortez. Brasília: Unesco, 2003.

MORIN, Edgard. *A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

PELEGRINI, Sandra C. A. *Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental*. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 26, nº 51, p. 115-140, 2006.

RONCAGLIO, Cynthia. *A ideia da natureza como patrimônio: em percurso histórico*. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 19, p. 111-128. Editora UFPR, 2009.

RONCAGLIO, Cynthia. *O Emblema do Patrimônio Natural no Brasil: A Natureza como Artefato Cultural*. (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, com habilitação em Metodologia e Epistemologia Ambiental). Universidade Federal do Paraná. 198p, 2007.

ROSENAU, James N. "Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial". In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, pp. 11-46, 2000.

SANTOS Maria Helena C. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*;40 (3) : 335-376. 1997. (disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003)

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCIFONI, Simone. *A Construção do Patrimônio Natural*. (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas). Universidade de São Paulo. 293p, 2006.

SCIFONI, Simone. *A Unesco e os patrimônios da humanidade: valoração no contexto das relações internacionais*. *Anais II ANPPAS*, 2004.

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Estatísticas dos Municípios Baianos*. Salvador: SEI, v. 4, nº 1, 2012.

TABARELLI, M. PINTO, L. P., SILVA, J. M. C., HIROTA, M. & BEDÊ, L. *Desafios e oportunidades para a conservação da biodiversidade na Mata Atlântica brasileira*. *Megadiversidade* 1: 132-138, 2005.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987

UNESCO. Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, 1972 (disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133369por.pdf>)

UNESCO. Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, 2003 (disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540por.pdf>)

UNESCO. Guidance on the Preparation of Retrospective Statements of Outstanding Universal Value for World Heritage Properties. IUCN, 2010.

UNESCO. Informe del comité intergubernamental de protección del patrimonio mundial cultural y natural sobre sus actividades (2004-2005), 2005 (disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139993s.pdf>)

UNESCO. Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial. UNESCO, 2012 (disponível em <http://whc.unesco.org/archive/opguide12-fr.pdf>. Acessado em 05.04.2013)

UNESCO. Patrimônio Mundial no Brasil. Revista Patrimônio Mundial – Edição Especial. Paris, Nº 57, 2010.

UNESCO. Trousse d'information sur le patrimoine mondial. UNESCO, 2008. (disponível em <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-567-2.pdf>, acessado em 30.05.2012)

UNESCO. World Heritage Nomination - IUCN Technical Evaluation - Brazilian Discovery Coast (BRAZIL), 1999 (disponível em http://whc.unesco.org/archive/advisory_body_evaluation/892.pdf)

VASCONCELOS, Marcela C. de A.. As fragilidades e potencialidades da chancela da paisagem cultural brasileira. Revista CPC, São Paulo, n.13, p. 51-73, nov. 2011/abr. 2012

WORLD BANK. Governance and Development. Washington D.C, 1992.

YOUNG, C. E. F., Desfazendo Mitos: Aspectos Econômicos do Desflorestamento da Mata Atlântica. Instituto de Economia/UFRM, 2001.

ZANIRATO, Silvia Helena. Patrimônio da Humanidade: Controvérsias Conceituais e Legais na Definição de Bem Comum. V Encontro Nacional da ANNPAS, Florianópolis, 2010.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Termo de Consentimento Informado



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Programa de Pós-graduação EICOS
Pesquisa “A Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO: Avaliando a estrutura de governança pública na Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica (BA/ES)”
Programa EICOS/UFEJ

Termo de Consentimento Informado

Andréa Curi Zarattini, Analista Ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), mestranda na Universidade Federal do Rio de Janeiro, está conduzindo uma pesquisa e gostaria de sua contribuição.

A pesquisa tem como objetivo a interpretação do processo de gestão pública do sitio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica, tendo como inspiração os princípios que norteiam a construção de um processo de governança democrática, na expectativa de identificar limitações, potencialidades e eventuais desafios para este processo.

É válido destacar que sua participação é voluntária e que você terá liberdade de desistir da pesquisa no início ou durante o processo, sem haver nenhum tipo de penalidade por isso. Você tem, também, a liberdade de recusar a responder a uma pergunta específica.

Uma vez que o estudo estiver concluído, você terá acesso aos resultados.

Se há alguma dúvida com relação à pesquisa, você poderá entrar em contato por meio do seguinte endereço:

Andréa Curi Zarattini
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Psicologia da UFRJ/Pavilhão Nilton Campos
Av. Pasteur, 250,
Praia Vermelha - Urca
Rio de Janeiro
CEP 22290-240
Telefones: (21) 3873-5348, (21) 83336313 ou (61) 99858905

Se você tem alguma reclamação a respeito de sua participação na pesquisa ou acredita ter sofrido algum tipo de dano em função de sua participação nesta pesquisa, por favor, entre em contato com:

Dra. Marta de Azevedo Irving
Orientadora da Pesquisa
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Psicologia da UFRJ/Pavilhão Nilton Campos
Av. Pasteur, 250,
Praia Vermelha - Urca
Rio de Janeiro
CEP 22290-240
Telefones: (21) 3873-5348

Recebi uma explicação completa da pesquisa e concordo em participar da mesma.

Eu, **(Nome do entrevistado)**, autorizo a gravação da entrevista e posterior utilização das informações concedidas para a pesquisadora Andréa Curi Zarattini, CPF 296.056.601-72, em sua dissertação de mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Brasília, de outubro de 2012.

Assinatura

Apêndice 2 – Roteiro de entrevistas



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Programa de Pós-graduação EICOS
Pesquisa “A Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO:
Avaliando a estrutura de governança na Costa do Descobrimento –
Reservas da Floresta Atlântica (BA/ES)”
Programa EICOS/UFEJ

**Roteiro para as entrevistas dirigidas aos gestores estratégicos
(Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura -
UNESCO/Ministério do Meio Ambiente - MMA/Instituto Chico Mendes de
Conservação da Biodiversidade/ICMBio e Instituto do Patrimônio
Histórico e Artístico Nacional/IPHAN)**

1. IDENTIFICAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E DO PROFISSIONAL

Nome da Instituição:
Nome do profissional:
Função e/ou Cargo que exerce na Instituição:
Quanto tempo você trabalha na sua função e/ou seu cargo?
 No Cargo:
 Na Função
Formação:

1. LEVANTAMENTO DAS INFORMAÇÕES DA PESQUISA

a) *A Noção de Sítios do Patrimônio Natural da Humanidade e Justificativa para a Costa do Descobrimento*

- a) Para você, o que são sítios do Patrimônio Natural da Humanidade?
- b) O que considera positivo na existência de uma área “Patrimônio Natural da Humanidade”.
- c) O que na sua opinião é problemático na existência de uma área “Patrimônio Natural da Humanidade”.
- d) No seu entendimento, o que difere entre uma área Patrimônio Natural da Humanidade e uma Unidade de Conservação?

b) Instâncias de diálogo e negociação

- a) Você sabe se existe algum *fórum* participativo (Conselho) na região nominada “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica”, reconhecida pela UNESCO como Patrimônio Natural da Humanidade?
- b) A sua instituição participa de algum conselho nessa região? Se afirmativo, por favor, nomeie-o (os) e mencione a periodicidade de suas reuniões.
- c) Nos *fóruns* existentes são discutidos os desafios envolvidos na implantação do sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica”? Como?
- d) Em sua opinião, qual é o *fórum* mais importante? Por quê?

c) A gestão do território e a qualidade do processo participativo

- a) A sua instituição participou do processo de reconhecimento do sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica” como Patrimônio Natural da Humanidade? De que forma?
- b) O processo de reconhecimento do sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica” como Patrimônio Natural da Humanidade envolveu as Unidades de Conservação/Áreas Protegidas nas discussões? Você tem algo a me contar sobre como ocorreu este processo?
- c) Que segmentos existentes na região foram envolvidos no processo de criação do Sítio? Como ocorreu este processo.
- d) Estes segmentos continuam participando das decisões para a implantação desse Sítio? Como?
- e) Vários interesses incidem sobre o território reconhecido como Sítio do Patrimônio Natural da Humanidade. Existe uma estratégia para conciliação desses interesses? Qual? Como?
- f) A implantação do Sítio reconhecido como Patrimônio Natural da Humanidade pela UNESCO é considerada no planejamento das suas ações? Como?
- g) Você entende que a criação desse Sítio gerou algum impacto na qualidade de vida das populações na região? Qual?
- h) O fato de um território ser reconhecido como Sítio do Patrimônio Natural Mundial implica em algum benefício diferenciado por parte da sua instituição?
- i) Você sabe se existe planejamento integrado das Unidades de Conservação/Áreas Protegidas que compõem o Sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica”? Se afirmativo, como efetua esta integração?
- j) Se afirmativo, existe um monitoramento dos resultados alcançados com base neste planejamento?
- k) Existe alguma ação com o objetivo de aprimorar o processo de

- planejamento e gestão desse Sítio? Se afirmativo, qual?
- l)** Existe um fluxo regular de informação à sociedade sobre as ações desenvolvidas no sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica”? Como isso acontece?
 - m)** Se afirmativo, esta informação é fornecida a todos os interessados de forma regular? Como?
 - n)** Você reconhece alguma necessidade de melhoria neste fluxo? Em caso afirmativo, em que? Como?

3. OUTRAS QUESTÕES E PERSPECTIVAS FUTURAS

- a)** Você poderia dizer por que o sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica” foi incluído como Patrimônio Natural da Humanidade pela UNESCO?
- b)** Como se inserem as áreas reconhecidas como Patrimônio Natural da Humanidade nas ações desenvolvidas por sua instituição?
- c)** Quais os principais projetos/programas na região reconhecida como Patrimônio Natural da Humanidade, nominada “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica”?
- d)** Quais as instituições mais atuantes nessa região? Por quê?
- e)** Em sua opinião, existe articulação entre as ações desenvolvidas no sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica” com aquelas relacionadas a Mosaicos de Áreas Protegidas, Corredor Ecológico Central da Mata Atlântica e Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA)? Se afirmativo, como?
- f)** Em caso afirmativo, esta articulação poderia ser aprimorada? Como?
- g)** Teria alguma outra informação sobre o tema que poderia contribuir para a pesquisa?

Apêndice 3 – Questionário Semi-Estruturado



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Programa de Pós-graduação EICOS
Pesquisa “A Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO: Avaliando a estrutura de governança pública na Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica (BA/ES)”
Programa EICOS/UFEJ

Questionário dirigido aos responsáveis pelas Áreas Protegidas e Unidades de Conservação do sítio Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica (BA/ES)

2. IDENTIFICAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E DO RESPONDENTE
d) Instituição: e) Área Protegida ou Unidade de Conservação: f) Respondente: g) Função e/ou Cargo que exerce na Instituição: h) Tempo na função e/ou cargo? No Cargo: Na Função: i) Formação:
2. LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES DA PESQUISA
2.1. A Noção de Sítios do Patrimônio Natural da Humanidade e Justificativa para a Costa do Descobrimento a) Em uma frase, escreva o que entende por sítios do Patrimônio Natural da Humanidade? b) Em três palavras, me diga o que parece positivo na existência de uma área “Patrimônio Natural da Humanidade”. c) Em três palavras, me diga o que parece problemático na existência de uma área “Patrimônio Natural da Humanidade”. d) Em uma frase, escreva qual a diferença entre uma área “Patrimônio Natural da Humanidade” e uma “Unidade de Conservação”?
2.2 Instâncias de diálogo e negociação a) Quais os fóruns participativos (Conselhos) que você conhece na região? b) A sua instituição participa de algum conselho existente no sítio “Costa do

Descobrimto – Reservas da Floresta Atlântica”? Se afirmativo, por favor, nomeie-o (os) e identifique o *fórum* e a periodicidade de suas reuniões.

- c) Nos *fóruns* existentes são discutidos os desafios envolvidos na implantação do sítio “Costa do Descobrimto – Reservas da Floresta Atlântica”? Como?
- d) Em sua opinião, qual é o *fórum* mais importante? Por quê?

2.3. A gestão do território e a qualidade do processo participativo

- a) O processo de reconhecimento do sítio “Costa do Descobrimto – Reservas da Floresta Atlântica” como Patrimônio Natural da Humanidade envolveu as Unidades de Conservação/Áreas Protegidas nas discussões? Em um parágrafo, conte-me o processo.
- b) Quais os segmentos sociais na região que foram incluídos no processo de criação do sítio “Costa do Descobrimto – Reservas da Floresta Atlântica”? Em um parágrafo me diga como ocorreu este processo.
- c) Estes segmentos continuam participando das decisões para a implantação desse Sítio? Como?
- d) Vários interesses incidem sobre o território reconhecido como Sítio do Patrimônio Natural da Humanidade. Existe uma estratégia para conciliação desses interesses? Qual? Como?
- e) A implantação do Sítio reconhecido como Patrimônio Natural da Humanidade pela UNESCO é considerada no planejamento da sua Unidade de Conservação/Área Protegida? Como?
- f) A criação desse Sítio gerou algum impacto na qualidade de vida das populações na região? Qual?
- g) A Unidade de Conservação/Área Protegida que você administra recebe algum aporte de recursos por estar inserida em um Sítio do Patrimônio Natural da Humanidade? Se afirmativo, como?
- h) A gestão da unidade de conservação/área protegida que você administra está integrada às demais áreas do Sítio? Como?
- i) Existe um planejamento integrado das Unidades de Conservação/Áreas Protegidas que compõem o sítio “Costa do Descobrimto – Reservas da Floresta Atlântica”? Se afirmativo, como efetua esta integração?
- j) Se afirmativo, existe um monitoramento dos resultados alcançados com base neste planejamento?
- k) Existe alguma ação com o objetivo de aprimorar o processo de planejamento e gestão desse Sítio? Se afirmativo, qual?
- l) Existe fluxo regular de informação à sociedade sobre as ações desenvolvidas no sítio “Costa do Descobrimto – Reservas da Floresta Atlântica”? Como isso acontece?
- m) Se afirmativo, esta informação é fornecida a todos os interessados de forma

sistemática? Como?

- n) Você reconhece alguma necessidade de melhoria neste fluxo? Em caso afirmativo, como?

4. OUTRAS QUESTÕES E PERSPECTIVAS FUTURAS

- a) Você poderia explicar por que o sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica” foi incluído como Patrimônio Natural da Humanidade pela UNESCO?
- b) Quais os principais projetos/programas na região do sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica”?
- c) Quais as instituições mais atuantes nessa região? Justifique.
- d) Em sua opinião, existe articulação entre as ações públicas desenvolvidas no sítio “Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica” com aquelas relacionadas a Mosaicos de Áreas Protegidas, Corredor Ecológico Central da Mata Atlântica e Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA)? Se afirmativo, como?
- e) Em caso afirmativo, esta articulação poderia ser aprimorada? Como?

OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES

Caso deseje, utilize este espaço para eventuais comentários ou complementações.

_____, _____ de _____ de 2012

Assinatura

ANEXOS

Anexo 1 – Convenção do Patrimônio Mundial

CONVENÇÃO PARA A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, CULTURAL E NATURAL⁸³

CONFERENCIA GERAL da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, reunida em Paris, de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972.

A **CONFERÊNCIA GERAL** da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, reunida em Paris, de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972, em sua décima sétima sessão,

Constatando que o patrimônio cultural e o patrimônio natural se encontram cada vez mais ameaçados de destruição não somente devido a causas naturais de degradação, mas também ao desenvolvimento social e econômico agravado por fenômenos de alteração ou de destruição ainda mais preocupantes,

Considerando que a degradação ou o desaparecimento de um bem cultural e natural acarreta o empobrecimento irreversível do patrimônio de todos os povos do mundo,

Considerando que a proteção desse patrimônio em âmbito nacional é muitas vezes insatisfatória devido à magnitude dos meios necessários e à insuficiência dos recursos financeiros, científicos e técnicos do país em cujo território se localiza o bem a ser salvaguardado,

Lembrando que o Ato constitutivo da Organização prevê que a UNESCO apoiará a conservação, o avanço e a promoção do saber voltadas para a conservação e a proteção do patrimônio universal e recomendará aos interessados as convenções internacionais estabelecidas com esta finalidade,

Considerando que as convenções, recomendações e resoluções internacionais dedicadas à proteção dos bens culturais e naturais mostram a importância que constitui, para os povos do mundo, a salvaguarda destes bens únicos e insubstituíveis, independentemente do povo ao qual pertencam,

Considerando que determinados bens do patrimônio cultural e natural são detentores de excepcional interesse, que exige sua preservação como elemento do patrimônio de toda humanidade,

Considerando que, diante da amplitude e da gravidade dos novos perigos que os ameaçam, cabe à coletividade internacional participar da proteção do patrimônio cultural e natural de valor universal excepcional, prestando assistência coletiva que, sem substituir a ação do Estado interessado, irá completá-la eficazmente,

Considerando que, para isso, é indispensável adotar novas disposições convencionais que estabeleçam um sistema eficaz de proteção coletiva do patrimônio cultural e

⁸³ Documento UNESCO WHC.2004/WS/2. Original em inglês, disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133369por.pdf>

natural de valor universal excepcional organizadas de modo permanente e segundo métodos científicos e modernos,

Tendo decidido, em sua décima sexta sessão, que a questão seria objeto de Convenção Internacional,

Adota, em seis de novembro de 1972, a presente Convenção.

I. DEFINIÇÃO DE PATRIMÔNIO CULTURAL E NATURAL

ARTIGO 1

Para os fins da presente Convenção, são considerados “patrimônio cultural”:

- os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,
- os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas, que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,
- os sítios: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como áreas, que incluem os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

ARTIGO 2

Para os fins da presente Convenção, são considerados “patrimônio natural”:

- os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por conjuntos de formações de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico;
- as formações geológicas e fisiográficas, e as zonas estritamente delimitadas que constituam habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico,
- os sítios naturais ou as áreas naturais estritamente delimitadas detentoras de valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural.

ARTIGO 3

Cabe a cada Estado-parte da presente Convenção identificar e delimitar os diversos bens situados em seu território e mencionados nos artigos 1 e 2.

II. PROTEÇÃO NACIONAL E PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL E NATURAL

ARTIGO 4

Cada Estado-parte da presente Convenção reconhece que lhe compete identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às gerações futuras o patrimônio cultural e natural situado em seu território. O Estado-parte envidará esforços nesse sentido, tanto com recursos próprios como, se necessário, mediante assistência e cooperação

internacionais às quais poderá recorrer, especialmente nos planos financeiro, artístico, científico e técnico.

ARTIGO 5

A fim de assegurar proteção e conservação eficazes e valorizar de forma ativa o patrimônio cultural e natural situado em seu território e em condições adequadas aos países, cada Estado-parte da presente Convenção empenhar-se-á em:

- a)** adotar uma política geral com vistas a atribuir função ao patrimônio cultural e natural na vida coletiva e a integrar sua proteção aos programas de planejamento;
- b)** instituir no seu território, caso não existam, um órgão (ou vários órgãos) de proteção, conservação ou valorização do patrimônio cultural e natural, dotados de pessoal capacitado, que disponha de meios que lhe permitam desempenhar suas atribuições;
- c)** desenvolver estudos, pesquisas científicas e técnicas e aperfeiçoar os métodos de intervenção que permitam ao Estado enfrentar os perigos ao patrimônio cultural ou natural;
- d)** tomar as medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas e financeiras cabíveis para identificar, proteger, conservar, valorizar e reabilitar o patrimônio; e
- e)** fomentar a criação ou o desenvolvimento de centros nacionais ou regionais de formação em matéria de proteção, conservação ou valorização do patrimônio cultural e natural e estimular a pesquisa científica nesse campo.

ARTIGO 6

1. Com pleno respeito à soberania dos Estados em cujo território se situa o patrimônio cultural e natural a que se referem os artigos 1 e 2 deste instrumento, e sem prejuízo dos direitos reais previstos pela legislação nacional sobre esse patrimônio, os Estados-partes da presente Convenção reconhecem que ele constitui patrimônio universal, com a proteção do qual a comunidade internacional tem o dever de cooperar.

2. Os Estados-parte comprometem-se, por conseguinte, e em conformidade às disposições da presente Convenção, a dar apoio para identificar, proteger, conservar e valorizar o patrimônio cultural e natural de que tratam os parágrafos 2 e 4 do artigo 11, por solicitação do Estado, em cujo território o bem está localizado.

3. Cada um dos Estados-partes da presente Convenção se compromete a não tomar deliberadamente qualquer medida suscetível de prejudicar, direta ou indiretamente, o patrimônio cultural e natural a que se referem os artigos 1 e 2 localizados no território dos demais Estados-partes a esta Convenção.

ARTIGO 7

Para os fins da presente Convenção, entende-se por proteção internacional do patrimônio mundial cultural e natural o estabelecimento de sistema de cooperação e de assistência internacional destinado a auxiliar os Estados-partes da Convenção nos esforços empreendidos para preservar e identificar esse patrimônio.

III. COMITÊ INTERGOVERNAMENTAL DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL CULTURAL E NATURAL

ARTIGO 8

- 1.** Fica instituído, junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, o Comitê Intergovernamental de Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural de Valor Universal Excepcional denominado “Comitê do Patrimônio Mundial”. É composto por 15 Estados-partes da Convenção, eleitos pelos Estados-partes da Convenção reunidos em assembleia geral por ocasião de sessões ordinárias da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. O número dos Estados-membros do Comitê será aumentado até 21, a partir da sessão ordinária da Conferência Geral seguinte à entrada em vigor da presente Convenção, por 40 Estados ou mais.
- 2.** A eleição dos membros do Comitê deve garantir a representação equitativa das diversas regiões e culturas do mundo.
- 3.** Assistem às sessões do Comitê, com voz consultiva, um representante do Comitê Internacional de Estudos para a Conservação e a Restauração dos Bens Culturais (ICCROM), um representante do Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios (ICOMOS), e um representante da União Internacional para a Conservação da Natureza e de seus Recursos (UICN), aos quais se podem juntar, mediante solicitação dos Estados-partes reunidos em assembleia geral durante as sessões ordinárias da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, representantes de outras organizações intergovernamentais ou não-governamentais com objetivos similares.

ARTIGO 9

- 1.** Os Estados-membros do Comitê do Patrimônio Mundial exercem seu mandato a partir do final da sessão ordinária da Conferência Geral na qual foram eleitos até o encerramento da terceira sessão ordinária subsequente.
- 2.** O mandato de um terço dos membros designados na primeira eleição, entretanto, expirará no final da primeira sessão ordinária da Conferência Geral seguinte àquela em que foram eleitos; o mandato de um segundo terço dos membros designados na mesma oportunidade expirará no final da segunda sessão ordinária da Conferência Geral seguinte àquela em que foram eleitos. Os nomes destes membros serão sorteados pelo Presidente da Conferência Geral, após a primeira eleição.
- 3.** Os Estados-membros do Comitê escolhem, para representá-los, pessoas qualificadas na área do patrimônio cultural ou do patrimônio natural.

ARTIGO 10

- 1.** O Comitê do Patrimônio Mundial adota seu regimento interno.
- 2.** O Comitê pode convidar para participar de suas reuniões, a qualquer momento, organismos públicos ou privados, assim como pessoas físicas, para consultá-los sobre questões específicas.
- 3.** O Comitê pode criar os organismos consultivos que julgue necessários ao cumprimento de sua missão.

ARTIGO 11

1. Cada um dos Estados-partes da presente Convenção submete ao Comitê do Patrimônio Mundial, na medida do possível, uma lista dos bens do patrimônio cultural e natural situados em seu território e suscetíveis de serem inscritos na lista prevista no parágrafo 2 do presente artigo. Essa lista, não exaustiva, deve documentar o local onde os bens em questão se situam e seu interesse.
2. Com base nas listas apresentadas pelos Estados, de acordo com o disposto no parágrafo anterior, o Comitê estabelece, atualiza e divulga, sob o nome "Lista do Patrimônio Mundial", os bens do patrimônio cultural e do patrimônio natural, definidos nos artigos 1 e 2 da presente Convenção, que considere de valor universal excepcional com a aplicação dos critérios por ele estabelecidos, e divulga a lista atualizada pelo menos a cada dois anos.
3. A inscrição de um bem na Lista do Patrimônio Mundial só poderá ser feita com o consentimento do Estado interessado. A inscrição de um bem situado em território objeto de reivindicação de soberania ou sob jurisdição de vários Estados não prejudica em nada os direitos das partes em litígio.
4. O Comitê estabelece, atualiza e divulga, cada vez que as circunstâncias assim o exigirem, sob o nome de "Lista do Patrimônio Mundial em Perigo", os bens que figuram na Lista do Patrimônio Mundial, cuja salvaguarda exige intervenções importantes e para os quais foi solicitada assistência nos termos da presente Convenção. Esta lista contém estimativa dos custos das operações. Nela figurarão apenas os bens do patrimônio cultural e natural sob ameaça precisa e grave, com o risco de desaparecimento devido a degradação acelerada, empreendimentos de grande porte públicos ou privados, desenvolvimento urbano e turístico acelerados, destruição devida a mudanças de uso, alterações profundas por causas desconhecidas, abandono por qualquer motivo, conflito armado já iniciado ou latente, calamidades ou cataclismas, incêndios, terremotos, deslizamentos de terra, erupções vulcânicas, modificação do nível das águas, inundações e maremotos. O Comitê pode, a qualquer momento, em caso de emergência, proceder a nova inscrição na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo e dar-lhe imediata divulgação.
5. O Comitê define os critérios para que um bem do patrimônio cultural e natural seja inscrito em uma ou outra lista de que tratam os parágrafos 2 e 4 do presente artigo.
6. Antes de recusar um pedido de inscrição em uma ou outra lista de que tratam os parágrafos 2 e 4 do presente artigo, o Comitê consultará o Estado-parte em cujo território se encontra o bem do patrimônio cultural ou natural em questão.
7. O Comitê, com a concordância dos Estados interessados, coordena e estimula estudos e pesquisas necessárias à elaboração das listas a que se referem os parágrafos 2 e 4 do presente artigo.

ARTIGO 12

A não-inscrição de um bem do patrimônio cultural e natural em uma das listas de que tratam os parágrafos 2 e 4 do artigo 11 não significa, de modo algum, ausência de valor universal excepcional para fins outros que os de inscrição nas listas.

ARTIGO 13

1. O Comitê do Patrimônio Mundial recebe e estuda os pedidos de assistência internacional formulados pelos Estados-partes da presente Convenção no que se

refere aos bens do patrimônio cultural e natural situados em seu território, que figuram ou que são suscetíveis de figurar nas listas de que tratam os parágrafos 2 e 4 do artigo 11. Estes pedidos podem ter por objetivo a proteção, a conservação, a valorização ou a revitalização dos bens.

2. Os pedidos de assistência internacional, em aplicação do parágrafo 1 do presente artigo, podem também ter por objetivo a identificação de bens do patrimônio cultural e natural definidos nos artigos 1 e 2, quando estudos preliminares demonstrarem que merecem ter prosseguimento.

3. O Comitê decide o encaminhamento a ser dado aos pedidos determina, neste caso, a natureza e o montante de sua ajuda e autoriza a conclusão, em seu nome, dos acordos necessários com o governo interessado.

4. O Comitê estabelece a ordem de prioridade de suas intervenções. Leva em conta a importância respectiva dos bens a serem salvaguardados para o patrimônio mundial cultural e natural, a necessidade de garantir assistência internacional para os mais representativos da natureza ou do gênio e da história dos povos do mundo, a urgência dos trabalhos a empreender, a importância dos recursos dos Estados em cujo território os bens ameaçados se encontram e, principalmente, em que medida a salvaguarda destes bens poderia ser assegurada pelos próprios meios.

5. O Comitê estabelece, atualiza e divulga a lista dos bens que receberam assistência internacional.

6. O Comitê decide a utilização dos recursos do Fundo criado nos termos do artigo 15 da presente Convenção. Busca os meios de fomento dos recursos e toma as medidas cabíveis.

7. O Comitê coopera com as organizações internacionais e nacionais, governamentais e não-governamentais com objetivos análogos àqueles da presente Convenção. Para elaborar os programas e executar projetos, pode recorrer a estas organizações, em particular, ao Centro Internacional de Estudos para a Conservação e a Restauração dos Bens Culturais (ICCROM), ao Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios (ICOMOS) e à União Internacional para a Conservação da Natureza e seus Recursos (UICN), bem como a outros organismos públicos ou privados e pessoas físicas.

8. As decisões do Comitê são tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. O quorum é constituído pela maioria dos membros do Comitê.

ARTIGO 14

1. O Comitê do Patrimônio Mundial é assessorado por uma secretaria nomeada pelo Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

2. O Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, recorrendo sempre que possível aos serviços do Centro Internacional de Estudos para a Conservação e a Restauração dos Bens Culturais (ICCROM), ao Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios (ICOMOS) e à União Internacional para a Conservação da Natureza e seus Recursos (UICN), em suas áreas de competência e respectivas atribuições, prepara a documentação do Comitê, a agenda das reuniões e implementa suas decisões.

IV. FUNDO PARA A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL CULTURAL E NATURAL

ARTIGO 15

- 1.** Fica instituído o Fundo para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural de Valor Universal Excepcional, denominado “Fundo do Patrimônio Mundial”.
- 2.** O Fundo é constituído por um fundo fiduciário, em conformidade às disposições permanentes do Regulamento financeiro da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
- 3.** Os recursos do Fundo são constituídos:
 - a.** pelas contribuições obrigatórias e contribuições voluntárias dos Estados-partes da presente Convenção;
 - b.** pelos depósitos, doações ou legados que venham a ser feitos por:
 - i.** outros Estados,
 - ii.** pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultural, por outros organismos do sistema das Nações Unidas, especialmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e por organizações intergovernamentais;
 - iii.** organizações públicas ou privadas ou pessoas físicas;
 - c.** pelos juros resultantes dos recursos do Fundo;
 - d.** pelo produto de coletas e de receitas das campanhas organizadas em favor do Fundo, e
 - e.** quaisquer outros recursos autorizados pelo regulamento a ser elaborado pelo Comitê do Patrimônio Mundial.
- 4.** As contribuições ao Fundo e a outras formas de assistência prestadas ao Comitê somente poderão ser atribuídas às finalidades por ele determinadas. O Comitê pode aceitar contribuições destinadas a determinado programa ou a algum projeto específico, desde que a implementação desse programa ou a execução desse projeto tenham sido determinadas pelo Comitê. As contribuições feitas ao Fundo não podem estar vinculadas a qualquer condição política.

ARTIGO 16

- 1.** Sem qualquer prejuízo de outra contribuição voluntária complementar, os Estados-partes da presente Convenção comprometem-se a depositar regularmente, a cada dois anos, para o Fundo do Patrimônio Mundial, contribuições cujo montante será calculado segundo percentual uniforme aplicável a todos os Estados, por decisão da assembleia geral dos Estados-partes da Convenção, reunida durante as sessões da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Esta decisão da assembleia geral é adotada pela maioria dos Estados-partes presentes e votantes que não tenham feito a declaração mencionada no parágrafo 2 do presente artigo. A contribuição obrigatória dos Estados-partes da Convenção não poderá ultrapassar, em caso algum, 1% de sua contribuição ao orçamento regular da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
- 2.** Qualquer Estado afetado pelo artigo 31 ou o artigo 32 da presente Convenção pode, no momento em que depositar seus instrumentos de ratificação, de aceitação ou

de adesão, declarar que não se considera obrigado a cumprir os dispositivos do parágrafo 1º do presente artigo.

3. Um Estado-parte da Convenção, tendo feito a declaração de que trata o parágrafo 2º do presente artigo, pode a qualquer momento retirar a referida declaração mediante notificação ao Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. A retirada da declaração somente terá efeito sobre a contribuição obrigatória devida por esse Estado a partir da data da próxima assembleia geral dos Estados-partes da Convenção.

4. Para permitir ao Comitê planejar suas operações de maneira eficaz, as contribuições dos Estados-partes da presente Convenção, tendo feito a declaração de que trata o parágrafo 2 do presente artigo, devem ser depositadas de maneira regular, a cada dois anos pelo menos, e não devendo ser inferiores às contribuições que deverão pagar se estiverem comprometidos pelas disposições do parágrafo 1 do presente artigo.

5. Todo Estado-parte da Convenção em atraso com o pagamento de sua contribuição obrigatória ou voluntária no que se refere ao ano em curso e ao ano civil imediatamente anterior é inelegível para o Comitê do Patrimônio Mundial, não se aplicando esta disposição na primeira eleição. O mandato de um Estado integrante do Comitê extinguir-se-á no momento em que se efetuarem as eleições previstas no artigo 8 do parágrafo 1 da presente Convenção.

ARTIGO 17

Os Estados-partes da presente Convenção consideram ou favorecem a criação de fundações ou associações nacionais públicas ou privadas com a finalidade estimular donativos em prol da proteção do patrimônio cultural e natural definido nos artigos 1 e 2 da presente Convenção.

ARTIGO 18

Os Estados-partes da presente Convenção apoiarão as campanhas internacionais de coleta de fundos que forem organizadas em benefício do Fundo do Patrimônio Mundial sob os auspícios da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e facilitarão as coletas feitas, com esta finalidade, pelos organismos mencionados no artigo 15 do parágrafo 3.

V. CONDIÇÕES E MODALIDADES DE ASSISTÊNCIA INTERNACIONAL

ARTIGO 19

Todo Estado-Parte da presente Convenção pode solicitar assistência internacional em favor dos bens do patrimônio cultural e natural de valor universal excepcional situados em seu território. Deve anexar ao pedido as informações e a documentação disponíveis previstas no artigo 21 de que o Comitê necessita para decidir.

ARTIGO 20

Sem prejuízo das disposições do parágrafo 2 do artigo 13, alínea (c) do artigo 22, e do artigo 23, a assistência internacional prevista pela presente Convenção poderá ser concedida apenas aos bens do patrimônio cultural e natural que o Comitê do

Patrimônio Mundial tenha decidido ou decida fazer constar em uma das listas de que tratam os parágrafos 2 e 4 do artigo 11.

ARTIGO 21

1. O Comitê do Patrimônio Mundial define o procedimento de exame dos pedidos de assistência internacional que for chamado a fornecer e detalha as informações que o pedido deverá conter: descrição da operação prevista, trabalhos necessários, estimativa de custo, urgência e motivos pelos quais os recursos do Estado solicitante não lhe permitem financiar a totalidade dos gastos. Os pedidos devem, sempre que possível, fundamentar-se em pareceres técnicos.

2. O Comitê dará prioridade ao exame dos pedidos justificados em situação de calamidades naturais ou catástrofes, devido a trabalhos que necessitam ser empreendidos, sem demora. O Comitê deverá dispor de um fundo de reserva para estas eventualidades.

3. Antes de tomar qualquer decisão, o Comitê procederá aos estudos e às consultas que julgar necessárias.

ARTIGO 22

A assistência prestada pelo Comitê do Patrimônio Mundial poderá tomar as seguintes formas:

a. estudo dos problemas artísticos, científicos e técnicos levantados quanto à proteção, à conservação, à valorização e à reabilitação do patrimônio cultural e natural, conforme o definido nos parágrafos 2 e 4 do artigo 11 da presente Convenção;

b. disponibilização de peritos, técnicos e mão-de-obra qualificada para garantir a correta execução do projeto aprovado;

c. formação de especialistas em todos os níveis na área de identificação, proteção, conservação, valorização e reabilitação do patrimônio cultural e natural;

d. fornecimento de equipamento que o Estado interessado não possui ou não tem condições de adquirir;

e. empréstimos com juros reduzidos, sem juros, ou reembolsáveis em longo prazo;

f. concessão, em casos excepcionais e especialmente motivados, de subvenções não reembolsáveis.

ARTIGO 23

O Comitê do Patrimônio Mundial pode também prestar assistência internacional a centros nacionais ou regionais de formação de especialistas de qualquer nível nas áreas de identificação, proteção, conservação, valorização e reabilitação do patrimônio cultural e natural.

ARTIGO 24

A concessão de assistência internacional de grande envergadura somente poderá ser decidida após estudo científico, econômico e técnico detalhado. Este estudo deve utilizar as mais avançadas técnicas de proteção, conservação, valorização e de reabilitação do patrimônio cultural e natural e corresponder aos objetivos da presente

Convenção. O estudo deve também buscar meios de utilizar racionalmente os recursos disponíveis no Estado interessado.

ARTIGO 25

Os trabalhos necessários, em princípio, poderão ser parcialmente financiados pela comunidade internacional. A participação do Estado beneficiário da assistência internacional deve constituir parte substancial dos recursos alocados para cada programa ou projeto, salvo quando sua situação econômica não o permita.

ARTIGO 26

O Comitê do Patrimônio Mundial e o Estado beneficiário definirão, no acordo estabelecido, as condições de execução do programa ou do projeto para o qual é prestada a assistência internacional a título da presente Convenção. Caberá ao Estado que receber assistência internacional continuar a proteger, conservar e valorizar os bens assim salvaguardados, em cumprimento às condições definidas no acordo.

IV. PROGRAMAS EDUCATIVOS

ARTIGO 27

1. Os Estados-partes da presente Convenção esforçar-se-ão por todos os meios apropriados, especialmente por intermédio dos programas de educação e de informação, em intensificar o respeito e o apreço de seu povo pelo patrimônio cultural e natural definido nos artigos 1 e 2 da Convenção.
2. Os Estados-partes comprometer-se-ão a informar ao público, de modo amplo, as ameaças que pesam sobre o patrimônio e as atividades empreendidas em aplicação à presente Convenção.

ARTIGO 28

Os Estados-partes da presente Convenção que forem beneficiários de assistência internacional em aplicação da Convenção tomarão as medidas necessárias para divulgar a importância dos bens objeto de assistência e o papel que esta desempenha.

VII. RELATÓRIOS

ARTIGO 29

1. Os Estados-partes da presente Convenção indicarão nos relatórios que apresentarem à Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, nas datas e no formato solicitado, as disposições legislativas, regulamentares e as demais medidas adotadas para a aplicação da Convenção, assim como a experiência adquirida nesse campo.
2. Estes relatórios serão levados ao conhecimento do Comitê do Patrimônio Mundial.
3. O Comitê apresentará relatório sobre suas atividades em cada uma das sessões ordinárias da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

VIII. CLÁUSULAS FINAIS

ARTIGO 30

A presente Convenção é estabelecida em árabe, espanhol, francês, inglês e russo, sendo os cinco textos igualmente autênticos.

ARTIGO 31

1. A presente Convenção será submetida à ratificação ou à aceitação dos Estados-membros da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, em conformidade com os respectivos procedimentos constitucionais.
2. Os instrumentos de ratificação ou de aceitação serão entregues ao Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

ARTIGO 32

- a. A presente Convenção estará aberta à adesão de qualquer Estado não-membro da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, convidado a ela aderir pela Conferência Geral da Organização.
- b. Os instrumentos de ratificação ou de aceitação serão depositados em poder do Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

ARTIGO 33

A presente Convenção entrará em vigor três meses após a data de entrega do vigésimo instrumento de ratificação, de aceitação ou de adesão, unicamente em relação aos Estados que tenham depositado os respectivos instrumentos de ratificação, de aceitação ou de adesão naquela data ou anteriormente. Para os demais Estados, entrará em vigor três meses após o depósito de seu instrumento de ratificação, aceitação ou de adesão.

ARTIGO 34

As disposições a seguir aplicam-se aos Estados-partes da presente Convenção que possuem sistema constitucional federativo ou sistema não-unitário:

- a. no que se refere às disposições desta Convenção cuja aplicação dependa da ação legislativa do poder legislativo federal ou central, as obrigações do governo federal ou central serão as mesmas dos Estados-partes que não são Estados federativos;
- b. no que se refere às disposições desta Convenção cuja aplicação dependa da ação legislativa de cada um dos Estados, países, províncias ou municípios constituídos que, em virtude do sistema constitucional da federação, não tenham a faculdade de tomar medidas legislativas, o governo federal comunicará estas disposições, com parecer favorável, às autoridades competentes dos Estados, países, províncias ou municípios.

ARTIGO 35

1. Cada um dos Estados-partes da presente Convenção poderá denunciar a Convenção.

2. A denúncia será notificada por meio de instrumento escrito encaminhado ao Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

3. A denúncia surtirá efeito doze meses após a recepção do instrumento de denúncia. A denúncia não modificará em nada as obrigações financeiras que o Estado denunciante assumiu até a data da efetivação da retirada.

ARTIGO 36

O Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura informará aos Estados-membros da Organização, aos Estados não-membros a que se refere o artigo 32, assim como às Nações Unidas, o depósito de todos os instrumentos de ratificação, de aceitação ou de adesão mencionados nos artigos 31 e 32, bem como as denúncias previstas no artigo 35.

ARTIGO 37

1. A Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura poderá revisar a presente Convenção. Entretanto, esta revisão apenas comprometerá os Estados que se tornaram Partes da Convenção revista.

2. Caso a Conferência Geral adote nova Convenção que represente a revisão total ou parcial da presente Convenção e a menos que a nova Convenção disponha diferentemente, a presente Convenção deixará de estar aberta à ratificação, à aceitação ou à adesão, a partir da data de entrada em vigor da nova Convenção revista.

ARTIGO 38

Em virtude do disposto no artigo 102 da Carta das Nações Unidas, a presente Convenção será registrada na Secretaria das Nações Unidas por petição do Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Elaborada em Paris, no dia vinte e três de novembro de 1972, em dois exemplares autênticos assinados pelo Presidente da Conferência Geral, reunida em sua décima sétima sessão e pelo Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, que serão depositados nos arquivos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e cujas cópias autenticadas serão entregues a todos os Estados a que se referem os artigos 31 e 32, assim como à Organização das Nações Unidas.

**Anexo 2 - Documento Oficial de reconhecimento do sítio Costa do
Costa do Descobrimento – Reservas da Floresta Atlântica, no
âmbito da UNESCO**

**Decision - 23COM VIII.A.1 - Discovery Coast Atlantic Forest
Reserves (Brazil)**

Property: **Discovery Coast Atlantic Forest Reserves**

Id. N°: **892Rev**

State Party: **Brazil**

Criteria: **N (ii) (iv)**

IUCN informed the Committee that the evaluation of this property has been undertaken based on the revised nomination submitted by the State Party in April 1999.

The Brazilian Discovery Coast includes eight separate protected areas containing the best and largest remaining examples of Atlantic forest in the Northeast region of Brazil and contains high numbers of rare and endemic species. The site displays the biological richness and evolutionary history of the few remaining areas of Atlantic forest of Northeast Brazil. The site reveals a pattern of evolution of great interest to science and importance for conservation. The fact that only these few scattered remnants of a once vast forest remain, make them an irreplaceable part of the world's forest heritage.

The Committee decided to inscribe the site under natural *criteria (ii) and (iv)*. It also recommended that the State Party should be encouraged to complete the "Plan of Action for the Atlantic Forest Region" and other initiatives indicated in the IUCN evaluation.

Anexo 3 - Licença de pesquisa concedida pelo ICMBio



Ministério do Meio Ambiente - MMA
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 36074-1	Data da Emissão: 17/09/2012 23:00	Data para Revalidação*: 17/10/2013
-----------------	-----------------------------------	------------------------------------

* De acordo com o art. 33 da IN 154/2009, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.

Dados do titular

Nome: ANDREA CURTI ZARATTINI	CPF: 296.056.601-72
Título do Projeto: A Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO: Avaliando a estrutura de governança na Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica (BA)	
Nome da Instituição: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	CNPJ: 08.829.974/0001-94

Cronograma de atividades

#	Descrição da atividade	Início (mês/ano)	Fim (mês/ano)
1	Pesquisa bibliográfica e documental	09/2012	10/2012
2	Mobilização para o campo, elaboração de instrumentos de pesquisa e seleção dos entrevistados.	10/2012	10/2012
3	Pesquisa de Campo	11/2012	12/2012
4	Sistematização e análise dos dados	12/2012	02/2013
5	Redação da Dissertação	01/2013	03/2013
6	Defesa da Dissertação junto a UFRJ	04/2013	04/2013

Observações e ressalvas

1	As atividades de campo exercidas por pessoa natural ou jurídica estrangeira, em todo o território nacional, que impliquem o deslocamento de recursos humanos e materiais, tendo por objeto coletar dados, materiais, espécimes biológicos e minerais, peças integrantes da cultura nativa e cultura popular, presente e passada, obtidos por meio de recursos e técnicas que se destinem ao estudo, à difusão ou à pesquisa, estão sujeitas a autorização do Ministério de Ciência e Tecnologia.
2	Esta autorização NÃO exime o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena (FUNAI), da unidade de conservação estadual, distrital ou municipal, ou do proprietário, arrendatário, posseiro ou morador de área dentro dos limites de unidade de conservação federal cujo processo de regularização fundiária encontra-se em curso.
3	Este documento somente poderá ser utilizado para os fins previstos na Instrução Normativa IBAMA nº 154/2007 ou na Instrução Normativa ICMBio nº 10/2010, no que especifica esta Autorização, não podendo ser utilizado para fins comerciais, industriais ou esportivos. O material biológico coletado deverá ser utilizado para atividades científicas ou didáticas no âmbito do ensino superior.
4	O titular de licença ou autorização e os membros da sua equipe deverão optar por métodos de coleta e instrumentos de captura direcionados, sempre que possível, ao grupo taxonômico de interesse, evitando a morte ou dano significativo a outros grupos; e empregar esforço de coleta ou captura que não comprometa a viabilidade de populações do grupo taxonômico de interesse em condição in situ.
5	O titular de autorização ou de licença permanente, assim como os membros de sua equipe, quando da violação da legislação vigente, ou quando da inadequação, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição do ato, poderá, mediante decisão motivada, ter a autorização ou licença suspensa ou revogada pelo ICMBio e o material biológico coletado apreendido nos termos da legislação brasileira em vigor.
6	Este documento não dispensa o cumprimento da legislação que dispõe sobre acesso a componente do patrimônio genético existente no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, ou ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, para fins de pesquisa científica, bioprospeção e desenvolvimento tecnológico. Veja maiores informações em www.mma.gov.br/cgen .
7	Em caso de pesquisa em UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, o pesquisador titular desta autorização deverá contactar a administração da unidade a fim de CONFIRMAR AS DATAS das expedições, as condições para realização das coletas e de uso da infra-estrutura da unidade.

Outras ressalvas

1	Solicitamos que todas as publicações, relatórios técnicos teses etc, decorrentes desta pesquisa sejam encaminhada cópia em digital à UC.
2	1. Seguir as ressalvas expressas nos pareceres das Unidades de Conservação Federais envolvidas nas pesquisas, bem como enviar à elas os relatórios. 2. Todo e qualquer documento e/ou produto gerado a partir dos dados dessa pesquisa, quer seja publicado ou não, deverá ser remetido às UC envolvidas nos estudos (inclusive registros fotográficos, vídeos, dados georreferenciados e mapas). 3. Antes de realizar as coletas nas Unidades de Conservação Federais envolvidas, os pesquisadores devem entrar em contato com os gestores das UC para agendamento de data e orientações específicas dos Planos de Manejo de cada Unidade.
3	- Ao final dos estudos, deverá ser produzido um Banner (tamanho A2, em modelo fornecido pela UC) a ser entregue à administração da Reserva Biológica de Sooretama para utilização em atividades de educação ambiental.

Este documento (Autorização para atividades com finalidade científica) foi expedido com base na Instrução Normativa nº154/2007. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 76958935



Página 1/4



Ministério do Meio Ambiente - MMA
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 38074-1	Data da Emissão: 17/08/2012 23:00	Data para Revalidação*: 17/10/2013
* De acordo com o art. 33 da IN 154/2000, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: ANDREA CURI ZARATTINI	CPF: 298.058.801-72
Título do Projeto: A Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO: Avaliando a estrutura de governança na Costa do Descobrimento: Reservas da Floresta Atlântica (BA)	
Nome da Instituição : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	CNPJ: 08.829.974/0001-04

Locais onde as atividades de campo serão executadas

#	Município	UF	Descrição do local	Tipo
1		BA	PARQUE NACIONAL DO DESCOBRIMENTO	UC Federal
2		BA	PARQUE NACIONAL DO PAU BRASIL	UC Federal
3		BA	PARQUE NACIONAL DO MONTE PASCOAL	UC Federal
4		BA	RESERVA BIOLÓGICA DE UBA	UC Federal
5		ES	RESERVA BIOLÓGICA DE SOCRÉTAMA	UC Federal

Este documento (Autorização para atividades com finalidade científica) foi expedido com base na Instrução Normativa nº154/2007. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 76958935



Página 2/4



Ministério do Meio Ambiente - MMA
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 38074-1	Data da Emissão: 17/09/2012 23:00	Data para Revalidação*: 17/10/2013
* De acordo com o art. 33 da IN 154/2000, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: ANDREA CURI ZARATTINI	CPF: 296.068.801-72
Título do Projeto: A Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO: Avaliando a estrutura de governança na Costa do Descoberto: Reservas da Floresta Atlântica (BA)	
Nome da Instituição: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	CNPJ: 08.829.974/0001-94

* Identificar o espécime no nível taxonômico possível.

Este documento (Autorização para atividades com finalidade científica) foi expedido com base na Instrução Normativa nº154/2007. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 76958935



Página 4/4

Anexo 4 – Síntese dos Territórios de Identidade no Estado da Bahia, 2012



Fonte: SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, 2012.