



Baixo rio Negro - Baixo Sul da Bahia - Extremo Sul da Bahia - Grande Sertão Veredas Peruaçu - Ibiapaba Sobral - Itabira - Jureia Itatins - APA's marinhas de São Paulo - Lagamar - Rio Macaé - Région Nord-Pas de Calais - Région Provence Alpes Cote d'Azur - Région Rhône Alpes

### EDIÇÃO ESPECIAL : PUBLICAÇÃO DA ENTREVISTA COM IARA VASCO FERREIRA

#### A construção da cooperação

Apresentamos nesta edição especial do Boletim da Cooperação, um bate-papo sobre os mosaicos de áreas protegidas e sobre a cooperação técnica, do ponto de vista de uma protagonista neste tema aqui no Brasil. A nossa entrevistada, Iara Vasco Ferreira, socióloga, possui largo currículo na temática da conservação da biodiversidade e gestão territorial em áreas protegidas, incluindo unidades de conservação e terras indígenas. Sendo Analista Ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Iara trabalhou nas primeiras experiências de Gestão integrada em Santa Catarina e no Brasil, assumiu, também, papel destacada no Ministério do Meio Ambiente e na Fundação Nacional do Índio. Esta entrevista, realizada por Thiago Cardoso, durante janeiro e fevereiro deste ano, fez parte dos trabalhos de elaboração do livro "mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira".

#### Como foi sua entrada na temática da gestão das áreas protegidas?

Quando ingressei no IBAMA de Santa Catarina, em 1995, fui lotada no núcleo de educação ambiental do órgão e assumi sua coordenação por três anos, quando fui nomeada para a chefia da Estação Ecológica de Carijós, em 1998. Nesse período, junto com o Núcleo Regional de Unidades de Conservação do IBAMA (NURUC), desenvolvi trabalho de educação ambiental, produzindo informação e divulgando a existência das UC's Federais no Estado, bem como implantando os primeiros colegiados de gestão participativa das UC's no Estado.

Em meados de 2002, quando fui para o Rio de Janeiro, além de trabalhar na gestão da RESEX de Arraial do Cabo, apoiei o Núcleo de Unidades de Conservação do IBAMA-RJ no processo de avaliação da efetividade das UC's, bem como na integração da gestão das mesmas, com vistas à constituição de mosaicos.

#### Quando e como você entrou no debate da gestão integrada? Qual foi a motivação e os desdobramentos?

Em 1998, quando assumi a ESEC Carijós, em Florianópolis, a UC só tinha uma base física, sem equipamentos, pessoal ou qualquer estrutura para sua implantação. O orçamento médio da UC era de 16 mil reais por ano. Priorizei ações de estruturação mínima, mobilizando estudantes e moradores do entorno da UC, fomentando a criação de uma associação de amigos voluntários de Carijós, em 1999. Essa iniciativa garantiu o suporte necessário à conquista de financiamento para elaboração do Plano de Manejo da ESEC.

No período em que elaborávamos os projetos e negociávamos o apoio à implantação da UC, conseguimos mobilizar os atores sociais relevantes e criamos em 1999 a Associação de Amigos Pró Conservação da Estação Ecológica de Carijós e o comitê de gestão da ESEC Carijós (CONSECA).

Com o processo de democratização da gestão da UC e o início da elaboração do Plano de Manejo em 2000, percebemos o avanço da Unidade e a necessidade de compartilhar essas estratégias com as demais UC's próximas a Carijós. Sobretudo, porque a Lei do SNUC havia sido aprovada e as diretrizes de gestão democrática (Conselhos) e integrada (mosaicos) dos espaços territoriais protegidos, entre outros, validaram e fortaleceram as estratégias adotadas.

#### Havia um contexto regional ou nacional sobre este tema? Tem algo a ver com a cooperação com a França ou, por outro lado, motivou a cooperação?

Em 2001, recebemos um parecer negativo da Procuradoria Geral do IBAMA no processo em que solicitamos a constituição de um mosaico das UC's marinho costeiras de Santa Catarina. A alegação da Procuradoria do IBAMA baseava-se na falta da regulamentação do artigo 26 da Lei do SNUC, que trata da gestão integrada em mosaicos de unidades de conservação. Contudo, nosso argumento (que contou com apoio da Diretoria de Ecossistemas do IBAMA) fundamentava-se no desenvolvimento de experiências que pudessem subsidiar a definição dos procedimentos que efetivassem o cumprimento daquele artigo.

Assim, recorreremos à recém criada Diretoria de Áreas Protegidas do MMA e obtivemos apoio para desenvolver um projeto de gestão integrada das unidades de conservação marinho costeiras de Santa Catarina (GIUC-SC), que resultasse em parâmetros para o estabelecimento da gestão integrada em mosaicos de UC's, com recorte marinho costeiro.

Chegamos a desenvolver um modelo de análise de efetividade de gestão das UC's marinho-costeiras, aplicado em todas as UC's do pretendido mosaico (inclusive, posteriormente, esse modelo foi adaptado e aplicado às UC's federais do Rio de Janeiro, que constituíram o mosaico central fluminense). Elaboramos um plano de fiscalização conjunta de toda região de abrangência das UC's. Realizamos treinamentos e oficinas de planejamento, visando à implantação dos conselhos das UC's, educação ambiental, etc.

Em dezembro de 2001 fui convidada pela Diretoria de Ecossistemas do IBAMA a expor a experiência do projeto GIUC-SC, no Seminário Brasil-França, que se realizou em Brasília, com a Federação de Parques Naturais Regionais. Como o projeto era financiado pelo MMA, sob a supervisão técnica da Eng. Ana Paula Prates, apresentamos juntas a iniciativa.

O Seminário objetivou compartilhar o conhecimento sobre a política de áreas protegidas dos dois países e ampliar a discussão em torno das possibilidades de cooperação técnica entre IBAMA e Federação de Parques, com foco na implantação e gestão das APA's e no desenvolvimento da "Marca Parque" para as UC's federais. Previamente ao seminário, uma equipe do IBAMA realizou duas visitas técnicas à França, a convite da Federação de Parques, com o objetivo de conhecerem a realidade dos Parques Naturais Regionais e seu modelo de gestão.

Contudo, além do interesse francês e brasileiro na implantação da categoria APA (que foi idealizada, inspirada no modelo francês de parques naturais regionais e outros modelos europeus, conforme informações da própria Marília Brito [SP]), a atenção dos franceses nesse seminário foi direcionada para a experiência que se iniciava em Santa Catarina, pelo grau de inovação do projeto e pelas possibilidades desafiadoras que seus componentes traziam.

Nesse evento, o Sr. Michel Leenhardt, que coordenava a cooperação internacional da Federação de Parques naquela época, e seu consultor Jean-Philippe Delorme, que posteriormente coordenou o projeto de cooperação com o MMA, manifestaram interesse em conhecer mais detalhadamente o projeto GIUC. Assim, foi agendada uma visita técnica da delegação francesa à Santa Catarina.

Essa programação ocorreu com sucesso no primeiro semestre de 2002. Na ocasião foram realizadas reuniões institucionais com os principais atores governamentais e não governamentais envolvidos no projeto GIUC. Os franceses participaram ainda de uma reunião do conselho consultivo da ESEC Carijós, visitaram a APA de Anhatomirim e da Baleia Franca, viram golfinhos, muitas baleias... Eles saíram daqui realmente impressionados e dispostos a cooperar com essa agenda de implantação da gestão integrada no território.

#### **Falando nisto, você sabe qual a origem da cooperação? Qual foi seu envolvimento?**

Depois de visitarem o projeto GIUC-SC e se entusiasmarem com a iniciativa, os franceses buscaram desenvolver a cooperação com o IBAMA a partir de projetos concretos. Então, no segundo semestre de 2002, a Federação de Parques organizou o segundo seminário "França-Brasil", que aconteceu no Parque Natural Regional Livradois Forez, organizado pelo seu queridíssimo Diretor Jacques Fournier.

O seminário contou com uma delegação de 18 brasileiros, entre técnicos e gestores das UC's Federais e dirigentes do MMA e do IBAMA, convidados pela Federação. Nesse Seminário do Livradois Forez, com a participação de técnicos e dirigentes dos dois lados, a cooperação começou a ser definida a partir do desenho dos seus componentes e da escolha das áreas de atuação. Com base nos resultados desse seminário, a consultora Marília Brito elaborou uma proposta de projeto para discussão no IBAMA, mas que não teve encaminhamento em virtude do período eleitoral brasileiro e mudanças na direção do IBAMA. Os franceses também passaram por mudanças na direção da Federação de Parques, em 2003. Os processos internos vividos pelos dois lados paralisaram as negociações da cooperação.

Ainda naquela ocasião, após o Seminário no Livradois Forez, eu e Ana Paula (MMA) fomos convidadas pela Federação a fazer visitas de campo em Parques Naturais Regionais e Parques Nacionais Marinho-Costeiras da França. Aí sim, tivemos a oportunidade de conhecer realmente o que acontecia na prática...

Foi extremamente valioso ter a chance de ver os Parques em pleno funcionamento e conversar com suas respectivas equipes. Isso nos permitiu perceber os pontos fortes da política francesa de parques e também suas limitações frente à nossa realidade ambiental, sócio-cultural e econômica, bem diversa da França. Depois dessa jornada de campo, nós ficamos com muitas indagações, tipo: a relação entre os parques naturais regionais e os parques nacionais/outras categorias; se existia uma política de gestão integrada dessas áreas; como ela ocorria em diferentes locais?... Pois, não são tantos parques nacionais assim, lá na França, então, em que medida os gestores dessas áreas compartilham estratégias e recursos/tecnologias, e cooperam na prática? Em que medida essas áreas, de fato, influenciavam o desenvolvimento territorial de uma região? Existia monitoramento de resultados? Qual o processo de governança da política existente? E tinha, ainda, a questão da relação intercultural com os indígenas franceses da Guiana ...

Portanto, foi visitando algumas áreas e tendo a oportunidade de conversar com as equipes envolvidas nos projetos dos parques; participando de reuniões institucionais sobre o processo de criação de um parque natural regional na região de PACA; conhecendo o trabalho do Conservatório do Litoral e percebendo as distinções que caracterizam os parques nacionais e os parques naturais regionais franceses, que eu e Ana Paula voltamos da França bem impressionadas com o aprendizado e com o potencial que a experiência francesa apresentava. A cooperação com a Federação nos parecia uma excelente oportunidade para impulsionar e fortalecer nossa capacidade de implementação do SNUC, face aos desafios introduzidos pelas inovações da Lei que instituiu o Sistema.

No final de 2003, durante o V Congresso Mundial de Parques, que ocorreu em Durban, eu e Ana Paula reencontramos Jean-Philippe Delorme (ex-consultor da Federação de Parques Naturais Regionais Franceses). Nessa época, eu já estava de mudança para Brasília, porque havia sido convidada a trabalhar na Diretoria de Áreas Protegidas. Coincidentemente, o Jean também nos comunicou que estava de mudança para Brasília. Ele tinha sido contratado pela Embaixada da França no Brasil para trabalhar como perito em desenvolvimento territorial e áreas protegidas, responsável pela condução do projeto de cooperação com o Brasil, nessa temática.

Foi a partir daí que retomamos toda negociação da cooperação pelo MMA, pois eu estava assumindo a gerência de articulação institucional da diretoria de áreas protegidas do MMA e naturalmente seria responsável pelo encaminhamento interno/institucional dessa agenda.

**Qual era a lógica, a estratégia desta cooperação para as áreas protegidas brasileiras? Havia outros personagens envolvidos (pessoas, instituições)? Quais?**

Nesse novo contexto em que a cooperação com a França foi retomada e ampliada, através do governo francês, o foco brasileiro também foi ampliado para todo o SNUC, envolvendo não só as UC's federais, administradas pelo IBAMA, mas também as estaduais e municipais.

O lado Francês ofereceu sua expertise em desenvolvimento territorial sustentável; em articulação intermunicipal para implementação de políticas públicas no território (com foco na gestão de espaços naturais protegidos); na construção da identidade do território e no desenvolvimento da "marca parque", visando agregar valor aos produtos das UC's brasileiras, entre outros. Incluímos na discussão as demandas levantadas pelo IBAMA em 2002 e contemplamos o interesse francês em ampliar o escopo da cooperação para tratar do tema do desenvolvimento territorial sustentável e da cooperação descentralizada com os governos estaduais/municipais.

Naquela época, entramos em acordo que os mosaicos (já regulamentados pelo Decreto Nº 4340/2002) constituíam o objeto mais completo e favorável ao desenvolvimento das ações.

A Embaixada, representada pelo Jean Philippe, inicialmente buscou o estabelecimento de uma cooperação mais ampla com o governo, incluindo outros ministérios (MPOG, MDA, MAPA, MI) e o fortalecimento da cooperação descentralizada, em articulação com a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República/Sub-chefia de Assuntos Federativos, que é responsável pela relação entre União, Estados e Municípios.

Então, naquilo que competia ao MMA, retomamos a discussão da cooperação com base numa estratégia de fortalecimento da política brasileira de áreas protegidas, inicialmente representada apenas pelo SNUC.

Considerando os desafios do desenvolvimento sustentável nos diferentes biomas brasileiros e o papel das áreas protegidas nesse contexto, chegamos ao entendimento de que a expertise francesa na gestão territorial poderia ser compartilhada conosco, contribuindo na implementação dos instrumentos de gestão territorial mais amplos como os mosaicos, uma vez que esse tipo de instrumento demanda um alto grau de articulação e mobilização entre diversos atores e instituições.

A Lei do SNUC estabeleceu um novo modelo de gestão das UC's, em que diversos elementos precisam ser integrados. Mas como fazer isso? Como pensar a integração de partes de um sistema, que estão "soltas", dispersas no território, para construir uma gestão compartilhada entre unidades de conservação, que muito recentemente passaram a enxergar além das suas fronteiras?... Como lidar com uma realidade absolutamente diferente de "Yellowstone"? Cheio de gente dentro e fora das unidades. O modelo americano, que tanto influenciou o estabelecimento da política de áreas protegidas no Brasil, não era mais atual para lidar com a realidade brasileira. As diversidades biológica e cultural dos nossos biomas revelaram complexidades que precisam ser realmente conhecidas, entendidas e tratadas de forma adequada. E a cooperação se dispunha exatamente a contribuir com esse processo de fortalecimento do governo federal e dos estados, apoiando o desenvolvimento de capacidades para implementar os novos instrumentos dispostos na Lei do SNUC.

Portanto, já vivíamos no Brasil uma conjuntura desafiadora com o recém criado SNUC, quando saímos do V Congresso Mundial de Parques com o "Acordo de Durban". Esse acordo trazia novos paradigmas, mais ousados ainda, para a política internacional de áreas protegidas, tais como: redução da taxa de perda de biodiversidade associada ao "alívio" da pobreza; repartição de custos e benefícios da conservação entre as comunidades afetadas pelas áreas protegidas; e a governança, só para citar alguns.

Esse Congresso Mundial antecedeu a 7ª Conferência das Partes, da CDB, que ocorreu em Kuala Lumpur, em fevereiro de 2004. O lobby de grupos da IUCN que trabalharam no Acordo de Durban foi tão grande durante a 7ª COP, que o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas, adotado pela partes nessa conferência da CDB (Decisão 7/28), incorporou as recomendações do referido Acordo. Assim, muitos objetivos e metas desse programa de trabalho (considerado um dos mais ousados da CDB em termos de meta/esforço de redução da taxa de perda da biodiversidade) traduziram o reconhecimento, a legitimidade e a valorização de atores sociais anteriormente invisíveis, identificados como Povos Indígenas e Comunidades Locais/Tradicionais. O manejo comunitário dos recursos naturais praticados por esses grupos em seus territórios (independente de serem constituídos como áreas protegidas) foi definitivamente reconhecido e desenvolvido a partir do conceito de "áreas de manejo comunitário". Nesse contexto, o Brasil merece destaque ao adotar na década de 90 o modelo das Reservas Extrativistas, posteriormente incorporadas ao SNUC.

Então, o Brasil (MMA) resolveu internalizar essa discussão, construindo coletivamente sua estratégia nacional, por meio de um Plano de Áreas Protegidas (PNAP).

Anteriormente, a tentativa do MMA de discutir uma política nacional de áreas protegidas, que criaria um Sistema mais abrangente que o SNUC, incorporando as terras indígenas e os territórios quilombolas, entre outros espaços territoriais protegidos, visando maximizar o esforço de conservação da biodiversidade, fracassou por total falta de interesse político.

Assim, em 2004 avançamos na negociação interna (no MMA) de um Memorando de Entendimentos (MOU) com o Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Francês, abrangendo outros pontos de interesse do governo francês, além das áreas protegidas. O MOU foi assinado pessoalmente pelos Ministros em outubro de 2004, durante a Jornada Anual dos Parques Naturais Regionais, em Caiena.

O MOU, portanto, oficializou a relação institucional para detalharmos as ações do projeto de cooperação, com apoio da Assessoria Internacional do MMA e da Agência Brasileira de Cooperação.

Ao longo de 2004, enquanto negociávamos o MOU, entramos em acordo com Jean Philippe sobre a definição das áreas objeto da cooperação. A nossa decisão, naquela época, é que além das áreas que o lado francês já havia manifestado interesse em trabalhar, como o litoral norte de São Paulo e o Paraná, por conta da cooperação descentralizada já encaminhada nesses lugares, as áreas indicadas pelo MMA seriam escolhidas a partir da seleção de projetos apoiados pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente. Pois, havíamos negociado internamente com as equipes do ARPA, IBAMA e o FNMA a elaboração de um edital de fomento a projetos de constituição de mosaicos de áreas protegidas (já numa perspectiva mais abrangente, de acordo com o PNAP), onde seriam implementados planos de desenvolvimento territorial sustentável, com base no potencial das unidades de conservação e demais áreas protegidas localizadas no território.

Nesse sentido, estávamos preparando o terreno para o desenvolvimento da cooperação em si, a partir da nossa demanda de aprendizado em projetos de referência, por bioma. Negociamos com o lado francês que a contrapartida Brasileira (MMA) no projeto de cooperação seria o financiamento dos projetos selecionados pelo FNMA, totalizando um investimento de quatro milhões de reais, aproximadamente, para dois anos de execução.

No primeiro semestre de 2005, após a celebração do MOU, realizamos o primeiro seminário da cooperação, para tratar especificamente da questão da fronteira. Reunimos, em Brasília, representantes dos Parques Nacionais de Tumucumaque e do Cabo Orange, bem como do Parque Natural Regional da Guiana e do futuro Parque Nacional Amazônico da Guiana (que ainda estava em negociação). Participaram ainda autoridades do Departamento da Guiana e da Embaixada da França, bem como do MMA (o Diretor da Assessoria Internacional e o Diretor de Articulação Institucional), além do Superintendente do IBAMA-Amapá e do Governo do Estado (AP).

Paralelamente, entre 2004 e 2005, conseguimos avançar na construção do PNAP. O Plano constituiu a estratégia adotada pelo governo brasileiro para alcançar as metas propostas no Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CDB. Assim, foi definido como objetivo superior do PNAP "o estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo, efetivamente manejado e integrado a paisagens terrestres e marinhas, até 2015". (Levando-se em consideração as metas propostas na decisão 7/28, com prazos diferenciados para as áreas terrestres (2010) e marinhas (2012)).

O PNAP foi instituído em abril de 2006, pelo Decreto Nº 5758/06, abrangendo, além do SNUC, as terras indígenas e os territórios quilombolas, numa clara afirmação de reconhecimento do papel e da contribuição dessas áreas na conservação da biodiversidade. O PNAP também abriu espaço e orçamento para investimento no manejo comunitário e sustentável dessas áreas também. No mesmo período, elaboramos a proposta de projeto ao GEF, para viabilizar os meios de apoiar os Povos Indígenas na conservação e no manejo sustentável dos recursos naturais em seus territórios.

Portanto, os desafios do PNAP, que ultrapassavam o próprio SNUC, foram objeto de discussão, na negociação da cooperação francesa com a Embaixada. O escopo do projeto se ampliara e se fortalecia para contribuir com a implementação da política nacional, mais abrangente e bem mais complexa. Assim, identificamos todos os objetivos do PNAP que teriam proximidade com as temáticas definidas no âmbito da cooperação e discutimos as estratégias e as ações a serem desenvolvidas durante o Seminário que realizamos em Porto Seguro, em setembro de 2006: "Desenvolvimento Territorial Sustentável em Mosaicos de Áreas Protegidas".

### **Por que os mosaicos foram escolhidos como "objeto" da cooperação?**

Desde 2001, quando os peritos franceses conheceram o SNUC e a iniciativa do projeto GIUC/SC, manifestaram interesse em trabalhar com mosaicos de unidades de conservação, por considerarem que essas unidades espaciais (os mosaicos) seriam o terreno ideal para o desenvolvimento de instrumentos de gestão e desenvolvimento sustentável em territórios mais amplos que as próprias UC's. Pois isso implicaria necessariamente uma dinâmica de relação inter e multidimensional bastante complexa.

Nos mosaicos, temos: UC's de diferentes categorias de manejo, geridas por diferentes esferas de governo, envolvendo atores diversos (com interesses variados e por vezes conflitantes), localizadas em territórios com identidade comum (ou não), e que compartilham desafios de proteção e conservação dos recursos, bem como aqueles do desenvolvimento (local, regional e nacional).

Assim, toda expertise que os franceses nos ofereciam poderia ser compartilhada na perspectiva de fortalecer a implementação do PNAP, por meio de um programa de cooperação, que contemplaria o desenvolvimento de instrumentos e metodologias, capacitação com estágios vivenciais nos dois países, entre outras ações específicas.

### **Ao mesmo tempo vemos um certo boom de mosaicos no Brasil. Como você enxerga este processo?**

De forma muito positiva, porque expressa a mudança do paradigma na prática, um movimento de união e colaboração entre as partes, visando objetivos comuns. Representa o reconhecimento de que o isolamento das áreas e dos esforços de conservação não garante a sustentabilidade dos processos ecológicos e da biodiversidade na escala em que precisamos alcançar, nos diferentes biomas brasileiros.

Conectividade, portanto, é a palavra chave para orientar o estabelecimento do sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo, efetivamente manejado e integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas, até 2010 (objetivo superior do PNAP). E a conectividade se estabelece a partir da construção e interligação de uma rede física de áreas protegidas articulada com uma rede social de apoio à gestão integrada no território.

Em geral, as iniciativas que não contaram com apoio do FNMA se desenvolveram a partir de contextos institucionais/locais próprios, que favoreceram ou propiciaram a mobilização dos atores, o planejamento e a execução de ações conjuntas.

Precisamos de maior coordenação institucional e diretrizes mais claras em relação à aplicação desses instrumentos (Mosaicos, Corredores, Reservas da Biosfera). Pois, esses são os instrumentos oficiais (e estratégicos) que viabilizarão alcançar a conectividade entre as áreas que não são próximas ou justapostas, e estabelecer uma dinâmica de integração na gestão dessas áreas, com foco no território mais amplo (e no seu processo de desenvolvimento), onde estão inseridas. E isso abre um espaço importantíssimo para o diálogo público e aberto entre as pautas de conservação e desenvolvimento da região do mosaico. A tendência é o fortalecimento das UC's e da agenda de conservação.

As iniciativas governamentais de fomento e fortalecimento dessa nova dinâmica de gestão integrada de áreas protegidas em territórios mais amplos me parecem insuficientes ainda, se temos em vista o objetivo superior do PNAP. Por isso, avalio de forma positiva a ocorrência de várias experiências nesse campo, mesmo que pareçam desconexas ou divergentes. Em algum momento as coisas se acertam.

**Percebo dois "modelos" de mosaicos sendo propostos e construídos, basicamente o de gestão integrada no formato SNUC e o de gestão territorial com viés de desenvolvimento, participação, etc, resumidamente como você enxerga todo este processo?**

O Edital FNMA Nº01/2005 apresentou um conjunto de diretrizes e procedimentos, que orientaram a elaboração e a execução dos projetos nos diferentes biomas. Com apoio da cooperação francesa, o processo de desenvolvimento de capacidades dos executores, durante a implementação dos projetos, foi bastante fortalecido. Essa medida visava garantir a uniformidade... uma padronização nos procedimentos adotados em todo o processo, exatamente para não resultar em experiências díspares na implementação e gestão dos mosaicos. Inclusive, havia sido previsto um seminário ao final da execução dos projetos apoiados pelo FNMA e pela Cooperação Francesa, para debater as lições aprendidas, para subsidiar os encaminhamentos futuros como, por ex., a regulamentação dos procedimentos indicados como os mais adequados para o desenvolvimento dessa ação nos diferentes biomas, considerando as peculiaridades culturais/regionais, etc.

Sem o estabelecimento de rotinas de trabalho e desenvolvimento de capacidade para implementar essa nova forma de gestão integrada das UC's com outras dinâmicas além da sua própria, qualquer experiência é alvo passível de críticas. Pois, na percepção de cada um, observa-se um ângulo específico e a inexistência de tais parâmetros dificulta a comparação entre modelos.

O vácuo que observo em relação à implementação dessa política de gestão integrada e participativa das UC's e outras áreas protegidas, em territórios mais amplos constituídos como mosaicos, corredores, ou reservas da biosfera, representa complexidade do entendimento da aplicação desses instrumentos e a conseqüente falta de regulamentação de procedimentos mesmo; tipo "instrução normativa", "portaria", etc. Os gestores responsáveis pela execução dessa política necessitam de orientação e capacitação para realizar o processo de constituição, formalização, gestão e avaliação de mosaicos.

Mas, esse vácuo que mencionei não representou um vazio no campo. Ele também propiciou maior liberdade, favorecendo a criatividade de gestores e equipes das UC's no desenvolvimento das experiências de integração/aproximação das Unidades com as demais áreas protegidas e com as políticas públicas predominantes no território. Esse é o caminho que enxergo para a o estabelecimento de mosaicos na prática.

Os mosaicos podem existir fisicamente, mas é a dinâmica viva, permanente, de integração da gestão dessas áreas com as demais políticas públicas incidentes em determinado território que promove a sua efetividade como instrumento de gestão territorial da biodiversidade, alcançando objetivos de conservação em larga escala e longo prazo.

Entretanto, sem direcionalidade clara e sem equipe preparada para lidar com situações extremamente complexas, relacionadas à agenda de mosaicos em cada região, proliferam visões e entendimentos que tendem a produzir modelos desconectados, variados e, por vezes, divergentes ou limitados em relação ao texto da Lei.

Digo isto, porque considero que existe um equívoco na distinção desses dois tipos de modelos de mosaicos em curso, que você mencionou. Percebo que existem processos em estágios diferenciados (inicial, médio, avançado... se assim se pode dizer).

O art. 26 da Lei do SNUC é claro ao definir que a gestão do conjunto, que compõe um mosaico, DEVERÁ ser feita de forma integrada e participativa, com envolvimento dos atores relacionados ao território (ou seja, não é opcional, a lei determina que assim seja). E essa gestão integrada de um território mais amplo (que vai além dos limites das próprias UC's em si) deverá se realizar considerando NÃO SÓ os objetivos de criação/conservação das UC's, mas a necessidade de COMPATIBILIZAR nesse território mais amplo a presença da diversidade biológica e sociocultural... E tudo isso precisa dialogar com a agenda de desenvolvimento, no contexto regional, para que o modelo adotado (seja pelo governo federal, ou estadual ou municipal) seja influenciado e adequadamente gradativamente a padrões que o torne cada vez mais sustentável. Caso contrário, a agenda de desenvolvimento será sempre [inimiga e] uma ameaça à conservação da biodiversidade e às áreas protegidas. E essa é uma realidade que precisa mudar; precisa ser enfrentada com muito preparo e muita maturidade técnica e determinação política.

Então, eu não consigo separar esses modelos (gestão integrada das áreas protegidas X gestão territorial), nem pensar no estabelecimento de um mosaico de unidades de conservação e/ou de áreas protegidas, num sentido mais amplo (de acordo com o PNAP), que não faça a gestão integrada entre as UC's e com as demais áreas protegidas, aproximando-as das demais políticas públicas e iniciativas territoriais existentes na região do mosaico.

Esse instrumento inaugura uma plataforma de visão territorial mais ampla da biodiversidade, de onde se pode observar e debater as dinâmicas ambientais, econômicas e sociais de uma região, com os atores identificados no processo como um todo. Por isso, considero compreensível que a gestão territorial e o desenvolvimento sustentável apareçam com força e maior destaque em algumas experiências de mosaicos, que alcançaram essa plataforma.

Contudo, não acredito que as experiências de mosaicos que se desenvolveram numa dinâmica de integração da gestão das UC's em si, exclusivamente, não avancem futuramente no estabelecimento de mosaicos mais abrangentes, numa perspectiva de gestão territorial mais ampla, visando maior controle e proteção de processos ecológicos que ultrapassam os limites das UC's.

Nessa linha de raciocínio, qual seria a legitimidade de uma experiência desse tipo que não mobilizasse os atores sociais envolvidos no território a participarem de todo o processo? Como não estabelecer o diálogo e o planejamento conjunto de ações que desenvolvam o potencial de sustentabilidade de cadeias produtivas ou minimizem as consequências de empreendimentos de significativo impacto ambiental sobre a mesma região, por exemplo? Se essas iniciativas não forem reconhecidas e desenvolvidas por atores que acreditam na sua importância, elas não vingam... perdem-se com o tempo.

Portanto, enxergo a sobrevivência de um mosaico relacionada à sua dinâmica de gestão e participação dos atores no processo de tomada de decisão e implementação das ações. Sem o estabelecimento de uma relação de pertencimento e responsabilidade em relação à iniciativa, dificilmente é assegurada a manutenção desse processo, com uma base social legítima.

### **Qual o potencial dos mosaicos? E qual seus limites?**

O potencial dos mosaicos, como um dos instrumentos de gestão territorial da biodiversidade, no âmbito do SNUC, me parece diretamente relacionado à sua gestão.

Parto da compreensão de que a funcionalidade dos mosaicos está relacionada com objetivos de conservação da biodiversidade numa escala territorial mais ampla, visando à manutenção de processos ecológicos e o equilíbrio ecossistêmico em escalas adequadas. E acredito que a gestão de mosaicos pode produzir efeitos ambientais, sociais e econômicos benéficos à sociedade, dependendo da sua abrangência e das suas condições de realização.

O pacto de redução da taxa de perda de biodiversidade e de compromisso com o alívio da pobreza, celebrado na Decisão 7/28 – CDB (que instituiu o programa de trabalho sobre áreas protegidas em 2007 e será avaliado este ano na COP 10), trouxe um grande desafio para a agenda da conservação: a responsabilidade sobre o desenvolvimento sustentável de regiões mais amplas, onde as APs estão inseridas (vide o papel do ICMBio no processo de licenciamento ambiental, por ex).

Nessa perspectiva, o diálogo com as políticas de uso e ocupação do solo, nas esferas municipais, estaduais e federal, é absolutamente imprescindível.

O mosaico foi criado com uma estrutura de gestão democrática, com conselhos consultivos (Decreto 4340/02), que devem viabilizar o diálogo entre os diversos atores envolvidos no território, bem como, mobilizar os meios necessários à consecução dos objetivos de conservação pactuados na região do mosaico. Entretanto, não existe nenhum poder decisório formal nos conselhos dos mosaicos, capaz de determinar qualquer ação para terceiros. Cada órgão/entidade representada, cada ator individualmente, tem a liberdade de apresentar e debater suas idéias e orientações institucionais, de classe, etc. Portanto, o conselho é um espaço democrático de diálogo e busca de entendimento sobre questões divergentes; onde o planejamento e a definição de estratégias de atuação coletiva são compartilhados entre os atores envolvidos; e a mobilização de meios para o alcance dos objetivos do mosaico é feita pelo conjunto.

Portanto, me parece que o potencial dos mosaicos está relacionado às condições de sua constituição e gestão. Assim, considero que a existência de uma equipe bem preparada e recursos necessários à mobilização e qualificação dos atores envolvidos; à produção de conhecimento e informação para alimentar o debate qualificado do grupo; e à manutenção da governança democrática do mosaico (que conferirá a sua legitimidade política e força de atuação), tendem a produzir resultados benéficos em vários campos.

Só que os potenciais e os limites dos mosaicos precisam ser mais conhecidos e debatidos, a partir das experiências em andamento. Por enquanto, ainda predominam as visões subjetivas nesse cenário (inclusive a minha).

### **Em termos gerais, quais as estratégias possíveis para tornar os mosaicos viáveis?**

O movimento de aproximação entre UC's de uso sustentável com UC's de proteção integral, ocorria a mais tempo no campo, do que na própria direção do IBAMA, em Brasília. A relação com estados e municípios também. A interação sempre foi muito maior em campo. Contudo, percebo no ICMBio uma tentativa de aproximação, impulsionada pelo novo desenho institucional do órgão, através de macro-processos integradores e coordenações regionais que deverão articular as diversas iniciativas do órgão.

Confiante nesse caminho, acredito que a direcionalidade política institucional de atuar de forma integrada e mais abrangente, assumindo seu papel como órgão federal no debate e no rumo da conservação em escala nacional, está próxima... Mas, o MMA tem um papel fundamental nesse processo, tanto na regulamentação quanto na articulação federativa para implementação desses instrumentos no âmbito do SNUC.

Enquanto isso, é necessário avaliar cuidadosamente as experiências existentes; estabelecer procedimentos e definir indicadores de avaliação de resultados; preparar as equipes técnicas e os demais atores envolvidos (parceiros, beneficiários, etc.) para uma gestão efetiva do mosaico. Nesse sentido, avalio que o impulso ofertado aos projetos de mosaicos financiados pelo FNMA, por meio da agenda de cooperação com a França, favoreceu e enriqueceu muitas experiências desenvolvidas em campo, com reflexo sobre seus resultados.

Portanto, me parece que as parcerias internas aos órgãos gestores, e aquelas que se dão nas esferas locais, regionais, nacional e internacional devem ser almejadas e efetivadas. O diálogo permanente e transparente com

todos os atores também é uma estratégia essencial para viabilizar os mosaicos.

### **Para você quais foram os ganhos, perdas, dificuldades e inovações em relação a cooperação franco brasileira?**

Eu vivi dois momentos com a cooperação francesa. O primeiro, do qual me considero beneficiária direta, quando tive a oportunidade de participar dos seminários e das jornadas de campo nos parques franceses. Foi um grande aprendizado conhecer mais detalhadamente a política de conservação e áreas protegidas da França. As regras e os instrumentos de trabalho são claramente definidos, respeitados e implementados. Existe uma rotina de trabalho estabelecida, os meios necessários ao alcance dos objetivos do Parque e *accountability*.

É claro que o contexto ambiental, sociocultural e econômico da França é bastante diverso do nosso. Refletir sobre as lições aprendidas nas jornadas de campo e aproximar experiências e instrumentos específicos à nossa realidade foi um exercício intelectual bastante estimulante, já no segundo momento, quando discutimos e elaboramos coletivamente o projeto de cooperação com o MMA. Ou seja, a própria cooperação e sua atuação no fortalecimento da política brasileira de áreas protegidas, por meio da assistência aos projetos de mosaicos foi uma inovação em si. Pois, os próprios beneficiários tiveram a oportunidade de construir a agenda da cooperação.

No início desse processo, tivemos algumas dificuldades naturais de entendimento sobre o caminho a seguir. Tão logo, chegamos a um acordo sobre o escopo e a estratégia da cooperação, superamos as dificuldades e a agenda avançou, de vento em popa.

Até então, a experiência mais longa e efetiva de cooperação técnica internacional para as áreas protegidas, vinculada ao PPG7, era com a GTZ. O progresso e o sucesso da cooperação francesa no desenvolvimento de capacidades das equipes executoras dos projetos, com estágios vivenciais e a construção de instrumentos e metodologias adaptadas aos contextos regionais diferenciados, de acordo com as especificidades de cada mosaico, representam um marco importante no fortalecimento do SNUC e no alcance dos objetivos do PNAP.

### **O que poderíamos aprender com os franceses?**

Numa perspectiva histórica, entendi que a política de Parques Naturais Regionais na França, respondeu inicialmente à preocupação da sociedade e do governo com a manutenção da paisagem e do modo de vida tradicional das pessoas nas áreas rurais, em período em que o país registrava forte êxodo para as cidades.

Impulsionada pela necessidade de fixar as pessoas no campo e assegurar a sua reprodução econômica e social, o processo de estudo e negociação para criação de um parque (nacional ou natural regional) ainda hoje é longo e depende da "pactuação" dos seus objetivos e estratégias, com o conjunto de atores envolvidos.

A definição do território do parque depende da identidade da região e da adesão das municipalidades que se enxergam refletidas no seu projeto. Os compromissos de todas as partes são registrados na Carta do Parque, que é reconhecida e aprovada pelo Governo Central, que lhes confere a Marca Parque, por período determinado, sujeito à avaliação para renovação.

Assim, os instrumentos e metodologias que tive a oportunidade de conhecer são extremamente úteis para refletirmos sobre a nossa realidade e necessidades para gestão das UC's (ressalvadas todas as especificidades ambientais/biodiversidade, sociais e econômicas). As estratégias francesas possibilitaram ampliar minha perspectiva em relação aos instrumentos que podem ser adotados para assegurar uma gestão efetiva e mais eficiente das UC's, bem como a necessidade de integrá-las às dinâmicas de desenvolvimento do território mais amplo onde estão inseridas.

Embora os processos de criação e gestão de Parques Naturais Regionais e Parques Nacionais, Reservas Naturais e outras áreas protegidas da França se diferenciem em alguns aspectos, as condições de gestão dessas áreas são privilegiadas em relação às nossas. Em geral, as políticas e instituições públicas francesas são consideradas bastante consolidadas e tendem a assegurar maior estabilidade à gestão das áreas protegidas. E isso, pelo que entendi, também está relacionado à forma como o Estado Francês se organizou para manter uma estrutura absolutamente descentralizada e autônoma (com mais de 36 mil municípios). Assim, a política de gestão e desenvolvimento territorial é estratégica para manter a unidade do Estado Francês e a coordenação política das ações. A articulação entre as diferentes instâncias de governo e a integração dos esforços e das políticas públicas que incidem sobre o mesmo território são absolutamente fundamentais para produzir resultados satisfatórios para a população.

Das coisas mais marcantes que aprendi com a cultura francesa (além dos seus ideais históricos) na gestão dos parques são a valorização e o aproveitamento das potencialidades da região. Às vezes é um detalhe como a própria marca parque que foi idealizada para agregar valor aos produtos e serviços prestados na região, ou até mesmo os roteiros turísticos que se estabeleceram explorando o "savoir faire" das comunidades na produção dos queijos, vinhos e outros produtos.

### **Como integrar os povos indígenas e outros povos neste processo?**

Os Povos Indígenas que estabeleceram contato mais antigo ou mais recente com a nossa cultura, após a Constituição Federal de 1988 e outros dispositivos legais que lhes asseguram direitos, afirmam cada vez mais a sua identidade e a sua autodeterminação em relação às políticas públicas que lhes afetam, direta e indiretamente.

A política de conservação da biodiversidade implementada no âmbito do SNUC, produziu um passivo na relação dos povos indígenas com as unidades de conservação, que se reflete de várias formas, como nas disputas territoriais em processos de criação de unidades de conservação e reconhecimento de áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, e em conflitos em virtude do acesso e do uso dos recursos naturais, dentro e fora das terras indígenas.

A Constituição de 88 assegurou aos índios o direito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, além dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231).

Assim, estamos lidando com Povos que possuem direitos específicos e que precisam de tratamento adequado para uma relação equitativa no debate das políticas que lhes afetam.

Existe um histórico de mobilização do movimento indígena no estabelecimento de uma pauta de reivindicação para proteção e conservação dos seus territórios, registrada nas três Conferências Nacionais de Meio Ambiente (2003, 2005, 2008), na Conferência Indígena (2006) e em outras do gênero, com mesma preocupação e a demanda urgente por uma ação do governo mais efetiva em seus territórios.

Em 2002, o MMA, por meio da Diretoria de Conservação da Biodiversidade, elaborou com a participação dos povos indígenas um plano de ação de conservação da biodiversidade em suas terras. Esse plano nunca chegou a ser finalizado. Entre 2004 e 2006, absorvemos essa agenda pela Diretoria de Áreas Protegidas e construímos o PNAP, contemplando os Povos e Terras Indígenas terras indígenas, além da proposta de projeto para o GEF, objetivando assegurar recursos adicionais para realizar a conservação e o uso sustentável da biodiversidade nas terras indígenas, em todo o território nacional. Essa foi a mudança de paradigma e o salto para a construção da Política Nacional de Gestão Territorial de Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI), que está em consulta pública atualmente.

O PNAP, decretado em 2006, faz uma série de alusões aos Povos Indígenas relacionadas à implementação do SNUC e traz como objetivo específico o desenvolvimento de um programa de conservação e uso sustentável da biodiversidade em TIs.

O projeto para o GEF foi detalhado em 2008 e aprovado em 2009, entrando em execução recentemente. A proposta da PNGATI traz objetivos específicos destacando a necessidade de sua interface com outras políticas públicas afins, citando especificamente os instrumentos de gestão territorial da biodiversidade como as UC's, mosaicos, corredores, reservas da biosfera...

Portanto, considero bastante oportuno, tantos para os indígenas, como para a conservação no sentido mais amplo, que essa união de interesses relacionados à proteção, recuperação, conservação e uso sustentável da biodiversidade nos territórios indígenas ocorra naturalmente (e cada vez mais) daqui pra frente.

Ainda persistem muitos problemas relacionados à sobreposição/dupla afetação de terras indígenas com unidades de conservação. Um levantamento recente da Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável do ICMBio, identificou preliminarmente 77 casos de sobreposição, representado aproximadamente 25% do Sistema Federal de UC's.

Acredito que o diálogo é o único caminho possível a se trilhar. Mas, precisamos, muitas vezes, entender a língua, a cultura deles, a forma como pensam, vivem, se organizam, para interagirmos da forma mais adequada e respeitosa.

Hoje, mais que nunca, os indígenas brasileiros necessitam de alternativas sustentáveis de reprodução física e cultural. Muitas etnias ainda não têm seus territórios demarcados e muitas outras os reconquistaram completamente degradados e desprovidos das riquezas do solo, que lhes são garantidas pela Constituição.

Hoje existem cerca de 656 terras indígenas distribuídas em todos os biomas. Isso representa aproximadamente 13% do território nacional, embora a maioria das (grandes) áreas esteja concentrada na Amazônia. A maioria dessas áreas foi considerada prioritária, com importância extremamente alta para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, de acordo com a atualização realizada pelo MMA (2007). Assim sendo, avalio que é uma questão de tempo para que a dinâmica de integração das terras indígenas aos mosaicos ocorra naturalmente. Mas, sobretudo nesse caso, falta definir os procedimentos para que isso se desenvolva institucionalmente, com toda segurança necessária aos indígenas. Ou seja, a integração das terras indígenas nessa política de gestão territorial da biodiversidade não pode importar em nenhuma restrição de uso dos recursos pelas comunidades, além daquela prevista em Lei.

*Edição especial – Boletim da rede franco-brasileira de mosaicos de áreas protegidas*

*Abril – Maio 2010*

*Coordenação : Caroline Jeanne Delelis – [Carol.cds.unb@gmail.com](mailto:Carol.cds.unb@gmail.com) – Tatiana Rehder – [Tatiana.rehder@mma.gov.br](mailto:Tatiana.rehder@mma.gov.br)*

**Ministério do  
Meio Ambiente**

