



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO - CSE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – CPGA**

GILBERTO SALES

**GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS NO
BRASIL: BUROCRACIA E PODER SIMBÓLICO**

**Florianópolis/SC
2010**

GILBERTO SALES

**GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS NO
BRASIL: BUROCRACIA E PODER SIMBÓLICO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Curso de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal
de Santa Catarina como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Administração.

Orientador: Prof. Hans Michael van Bellen, Dr.

**Florianópolis / SC
2010**

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da
Universidade Federal de Santa Catarina

S163g Sales, Gilberto
Gestão de unidades de conservação federais no Brasil
[dissertação] : burocracia e poder simbólico / Gilberto Sales
; orientador, Hans Michael van Bellen. - Florianópolis, SC,
2010.

240 p.: grafs., tabs., mapas, figuras, quadros

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação
em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Políticas públicas. 3. Meio ambiente.
4. Gestão. 5. Unidades de conservação. I. Bellen, Hans Michael
van. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU 65

GILBERTO SALES

**GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS NO
BRASIL: BUROCRACIA E PODER SIMBÓLICO**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e aprovada, em sua forma final, em 23 de agosto de 2010.

Prof. Dr. Maurício Serva
Coordenador do CPGA

Apresentada à Comissão Examinadora composta pelos professores:

Prof. Dr. Hans Michael van Bellen
Universidade Federal de Santa Catarina
Orientador

Prof. Dra. Maria Carolina Martinez Andion
Universidade Estadual de Santa Catarina

Prof. Dr. Marcus Polette
Universidade do Vale do Itajaí / Itajaí SC

“Se fosse raso, ninguém se afogava... (Zé Ramalho).

AGRADECIMENTOS

O autor agradece a todas as pessoas e instituições que, de alguma maneira, colaboraram para a realização desta pesquisa e, em particular:

- à Universidade Federal de Santa Catarina, em especial aos professores e funcionários do CPGA, pelo apoio nas etapas de aprendizado e de realização deste estudo;

- ao IBAMA e ICMBio, em especial o Projeto TAMAR e seus dirigentes Guy e Neca pelo apoio e oportunidade de aprimoramento da minha formação;

- aos professores do Observatório da Realidade Organizacional da UFSC Hans, Eloise e Rosimeri pelas orientações e compartilhamento do conhecimento;

- aos colegas do Observatório pelo apoio, em especial a Josué, Rafael e Kettle pelo auxílio na sistematização de dados e revisões preliminares;

- aos amigos Julio e Ricardo pelo companheirismo e pelas oportunidades de trabalho comigo compartilhadas;

- ao Prof. Benjamim do CPGA da UFSC pelas recomendações efetuadas no início deste trabalho;

- aos colegas do TAMAR Bruno, Fernando e Nilamon pelo apoio durante todo o processo de desenvolvimento desta pesquisa;

- ao amigo Harry pela colaboração nas discussões e no desenvolvimento de algumas análises e fluxogramas;

- aos Chefes e ex-Chefes de Unidades de Conservação que generosamente dedicaram parte do seu tempo para conceder-me as entrevistas utilizadas neste estudo;

- ao Prof. Miguel Moreno da UFRN pelas orientações efetuadas no início deste estudo;

- aos meus pais Kalil Sales, in memoriam, e Maria Iginia Sanches, meus irmãos Rodrigo e Meire, pela apoio e carinho com que sempre me brindaram;

- em especial à minha família, à Kiki e meus filhos Pedro e Rafael, pelo apoio incondicional, paciência e compreensão durante todo o desenvolvimento deste trabalho.

SALES, Gilberto. Gestão de Unidades de Conservação Federais no Brasil: burocracia e poder simbólico. 2010. 234f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

Orientador: Hans Michael van Bellen, Dr.

Defesa: 23/08/2010.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo geral realizar uma análise sobre a gestão de Unidades de Conservação federais brasileiras sob a perspectiva da ciência da administração. A metodologia utilizada foi predominantemente qualitativa, de perspectiva longitudinal, abrangendo as últimas três décadas de experiência neste campo, portanto caracterizando-se por ser *ex-post facto*. A estratégia adotada para a pesquisa foi o estudo de casos e teve como uma das fontes de dados 16 experiências de gestão retratadas por entrevistas com gestores e ex-gestores. Outras duas fontes de informação foram: análise documental e observação direta, em função da vivência do autor no campo. A fundamentação teórica utilizada teve como eixos principais a teoria da burocracia e a teoria do campo e poder simbólico e possibilitou efetuar um conjunto de análises sobre o objeto sob duas perspectivas, uma na dimensão administrativa e outra na dimensão política e social. Dentre os resultados alcançados constam a construção do objeto gestão de UCs: descrição histórica sobre a gestão de UCs em relação ao desenvolvimento das políticas ambientais e os movimentos e teorias da administração pública no Brasil; análise do objeto como sistema burocrático e como sistema simbólico; a análise integrada na qual foi desenvolvida uma reflexão teórico-empírica sobre a gestão de UCs vista como resultante da co-existência desses dois sistemas incidindo sobre a mesma organização e sistemas sociais associados. Essas análises proporcionaram as principais constatações: a gestão de UCs é um processo sócio-político hiper-complexo, dinâmico e flexível; a burocracia científica é insuficientemente presente no objeto de estudo; no seu lugar há uma forte presença de algumas disfunções da burocracia e este quadro dificulta a gestão adequada de UCs; há um descolamento dos gestores em relação ao sistema formal e o desenvolvimento de alternativas de gestão cooperativa envolvendo interações institucionais e simbólicas com outras entidades e atores sociais; essas práticas são recorrentes e históricas; as estratégias de gestão de UCs podem ser

aprimoradas se houver uma aproximação entre a realidade organizacional formal e as estratégias desenvolvidas e realizadas neste campo; esse processo deve incluir o aprimoramento da burocracia, formas de planejamento e gestão flexíveis, capacitação e treinamento dos agentes públicos e outros atores sociais em relação ao uso gerencial do poder simbólico na consolidação e gestão de UCs.

Palavras-chave: políticas públicas; meio ambiente; gestão; unidades de conservação.

SALES, Gilberto. *Gestão de Unidades de Conservação Federais no Brasil: burocracia e poder simbólico*. 2010. 234f. Dissertation (Master in Administration) – Post Graduate Course in Administration, Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

Advisor: Hans Michael van Bellen, Dr.

Presentation: 23/08/2010.

ABSTRACT

The general objective of this work was to analyze the management of Brazilian Federal Protected Areas (PAs) under the perspective of management science. The methodology used was predominantly qualitative, of longitudinal perspective, encompassing the three last decades of experience in this field, thus characterizing as ex post facto. The research adopted the strategy of studying multiple cases, using as one of its data sources 16 (sixteen) management experiences reported by current and former managers. Other sources of information were (i) documental analysis and (ii) participating observation, due to the field experience of the author. The theoretical foundation used had as its main axes the bureaucracy theory and the theory of field and symbolic power, which enabled a set of analysis of the research object under two perspectives, the administrative dimension and the social-political dimension. The research 's results included the object construction of PAs management: historical description of the PAs management in relation to the development of the environmental policies and movements and theories of public administration in Brazil; analysis of the object as bureaucratic system and symbolic system; and an integrated analysis in which it was developed an empirical-theoretical reflection about the management of PAs seen as a result of the co-existence of those two systems applying in the same organization and associated social systems. This analysis produced the following main evidences: the PAs management is a hyper-complex, dynamic and flexible social-political process; the scientific bureaucracy is insufficiently present in the object of study; in turn, there is a strong presence of some dysfunctions of the bureaucracy and this scenario makes difficult the adequate management of the PAs; there is a "detachment" of managers in relation to the formal system and development of cooperative management alternatives involving institutional and symbolic interactions with other entities and social

actors; those are historical and reoccurring practices; the PA's management strategies may be improved one closes the gap between the formal organizational reality and a strategies conducted and developed in this field; this process should include the improvement of bureaucracy, flexible planning and management forms, capacity building and training of public agents and other social actors in the managerial use of the symbolic power in consolidating and managing PAs.

Key words: public policies; environment; management; protected area.

SIGLAS E ABREVIATURAS

AP	- Administração Pública
APA	- Área de Proteção Ambiental
ARIE	- Área de Relevante Interesse Ecológico
CDB	- Convenção sobre Diversidade Biológica
CI	- Conservation International
CNUMAD	- Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
DEUC	- Departamento de Unidades de Conservação
DIREC	- Diretoria de Ecossistemas
DTS	- Desenvolvimento territorial sustentável
DS	- Desenvolvimento sustentável
ESEC	- Estação Ecológica
FATMA	- Fundação de Amparo a Tecnologia e ao Meio Ambiente de Santa Catarina
FLONA	- Floresta Nacional
FUNAI	- Fundação Nacional do Índio
GIPRN	- Gestão integrada e participativa de recursos naturais
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IUCN	- International Union for Nature Conservancy
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
NEA	- Núcleo de Educação Ambiental
NORUCs	- Núcleos Regionais de Unidades de Conservação
NUCs	- Núcleos de Unidades de Conservação
ONG	- Organização Não Governamental
PAs	- Protected areas
PARNA	- Parque Nacional
PNMA	- Programa Nacional para o Meio Ambiente
PNAP	- Política nacional de Áreas Protegidas
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POA	- Plano Operativo Anual
REBIO	- Reserva Biológica
RDS	- Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	- Reserva Extrativista
RPPN	- Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEMA	- Secretaria Especial do Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUDEPE - Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDEVHEA - Superintendência do Desenvolvimento da Borracha
MMA - Ministério do Meio Ambiente
NEA - Núcleo de Educação Ambiental
NMD - Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento
ONG - Organização Não Governamental
FATMA - Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina
RESEX - Reserva Extrativista
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UCs - Unidades de Conservação
UAAFs - Unidades Administrativas e Financeiras do ICMBio
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UGs ou UGEs - Unidades gestoras executoras do governo federal
UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza
WWF - Fundo Mundial para a Natureza (World Wide Fund for Nature)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - "Inter-relacionamento dos subsistemas social e técnico no contexto organizacional".....	53
Figura 2 – Passos da pesquisa.....	89
Figura 3 - Ambiente institucional no qual as UCs estão inseridas e que leva ao baixo desempenho gerencial.....	107
Figura 4 – Organograma do MMA.....	127
Figura 5 – Organograma ICMBio.....	130
Figura 6 – Mapa Unidades de Conservação da Coordenação Regional.....	137
Figura 7 - Unidades de Conservação federais do Brasil.....	140
Figura 8 - Mapa de localização das UCs foco das entrevistas.....	154
Figura 9 – Disfunções mais frequentes.....	157
Figura 10 – Frequência das disfunções.....	157
Figura 11 – Classes de atores.....	162
Figura 12 – Tipos de atores.....	163
Figura 13 – Atores usuários.....	164
Figura 14 – Tipos de representação.....	166
Figura 15 – Fluxograma da gestão de UCs como sistema integrado (burocrático / simbólico).....	196
Figura 16 – Desenho esquemático da gestão de UCs como “tipo ideal”.....	198
Figura 17 – Desenho esquemático de gestão de UC “tipo real”.....	199

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADROS

Quadro 1 – dimensões / lógicas / teorias e visões do objeto.	87
Quadro 2 - Quadro esquemático das categorias de análise.....	93
Quadro 3 – Centros especializados do ICMBio.	142
Quadro 4 – Estratégias de governança para as Ucs federais.	152
Quadro 5 - Classificação de UCs federais segundo critério de fases de implementação.	197

TABELAS

Tabela 1 – Unidades de conservação federais.	139
Tabela 2 – Disfunções: resultados sistematizados.....	156
Tabela 3 – Classes de atores.....	161
Tabela 4 – Número e tipologia de atores.....	162
Tabela 5 – Atores usuários.	164
Tabela 6 – Tipos de representação	166

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1. Objetivos	29
1.2. Relevância do Estudo	29
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	33
2.1 Gestão de UCs, as Ciências Sociais e o Desenvolvimento.....	38
2.2 Teorias Administrativas e a Gestão de UCs	48
2.3 Teoria da Burocracia	62
2.4 Teoria do Campo e Poder Simbólico	72
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	83
3.1 Limitações da Pesquisa	93
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	97
4.1 Construção do objeto de estudo <i>gestão de UCS</i> (Objetivo 1)	97
4.1.1 Gestão de UCs: construção e configuração de um problema	98
4.1.2 Gestão de UCs e a Administração Pública no Brasil.....	104
4.1.3 Organização formal responsável pela gestão de UCs federais ...	122
4.1 Resultados da etapa de campo (entrevistas)	153
4.2.1 Resultados - sistema burocrático.....	155
4.2.2 Resultados sistema simbólico.....	160
4.2.3 Conceitos de “gestão”	169
4.3 Análise da gestão de UCS sob a perspectiva de um Sistema Burocrático (Objetivo 2).....	169
4.4 Análise da gestão de ucs sob a perspectiva de um Sistema Simbólico (Objetivo 3):.....	180
4.4 Análise integrada da gestão de UCS sob a perspectiva de um sistema integrado (burocrático / simbólico) (objetivo 4)	193
5 CONCLUSÕES	201
REFERÊNCIAS	205
ANEXOS	217
Anexo 1 – Modelo dos formulários utilizados nas entrevistas aos gestores de UCs	218
Anexo 2 - Tabela com dados sobre gestão de UCs sob a perspectiva de um sistema burocrático	219
Anexo 3 – Tabelas com dados sobre a gestão de UCs sob a perspectiva de um sistema simbólico.....	226

1 INTRODUÇÃO

A saga dos humanos em dominar e submeter a natureza aos seus interesses foi reforçada de forma cada vez mais drástica e intensa nos últimos 150 anos marcados pela revolução industrial e explosão demográfica.

Aparte as maravilhas da tecnologia e das ciências na modernidade, este *modelo* de desenvolvimento trouxe como conseqüências a intensificação de conflitos sociais e o comprometimento da qualidade do meio ambiente, processos estes que são alimentados continuamente pela lógica do capitalismo baseada no crescimento econômico sem limites.

A aparente falta de alternativas racionais a este movimento em nível global sugere, na atualidade, a visão de um “mundo em descontrole” (Giddens, 2003, p. 14). Uma das conseqüências desse modelo de desenvolvimento é que vivemos na atualidade um processo de extinção em massa de espécies e ecossistemas em escala planetária.

Alguns estudos no campo da paleontologia descreveram quinze episódios de extinção em massa de espécies e ecossistemas naturais no passado remoto do planeta Terra, todos originados por mudanças ambientais drásticas desencadeadas por processos geológicos e climáticos.

Neste processo que vivemos na atualidade, pela primeira vez, isso ocorre pela ação direta de organismos vivos (Fauth, 2002): de um lado os humanos e sua engenhosidade transformadora da natureza, e, de outro, a própria “natureza”, o conjunto das espécies e ecossistemas naturais.

A redução cada vez mais rápida dos espaços naturais e seus efeitos de “simplificação” da biodiversidade em escala global inspiraram a engenhosidade humana a conceber algumas alternativas e estratégias de planejamento com a intenção de proteger e *reservar* determinadas partes do meio natural dos efeitos desse descontrole: essa é a origem da idéia de áreas silvestres, parques naturais, áreas protegidas, ou, ainda, Unidades de Conservação¹ (UCs), na essência, uma abstração humana transformada em política e ação governamental.

¹. Em termos legais UC é uma *figura jurídica* de proteção da natureza prevista na Lei 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Estes conceitos, suas origens e o uso deles frente ao objeto de estudo serão mais detalhados na *Fundamentação Teórica*

De maneira geral, o processo de criação e *gestão de UCs* se configura como uma estratégia governamental de ordenamento territorial e é considerado um dos principais instrumentos da política pública no campo ambiental direcionado a proteção e preservação de espaços e elementos da natureza.

Os processos e fenômenos sociais, particularmente os administrativos, direcionados a estabelecer e gerir esses espaços são o tema central deste trabalho. Neste sentido, o *objeto de estudo* aqui definido é a *gestão de Unidades de Conservação (UCs)* federais brasileiras².

O Brasil é tradicionalmente um país de superlativos. Em relação ao tema de conservação da biodiversidade não é diferente. Para iniciar uma visão sobre este tema, cabe observar que:

O Brasil tem destaque no cumprimento das metas de conservação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) das Nações Unidas, sendo responsável por 74% do aumento na área global protegida desde 2003, conforme demonstrado no estudo “*Expansion of the Global Terrestrial Protected Area System*” publicado na edição 14/02/2009 da revista *Biological Conservation*. Atualmente, 1.641 UC federais, estaduais e particulares compõem o SNUC, protegendo 16,75% do território continental e 1,46% da área marinha, perfazendo 1.479.286 quilômetros quadrados. (MMA, 2009, sumário).

A idéia de estudar este objeto partindo da realidade *institucional* relacionada à gestão de UCs se deve a dois fatores principais: o primeiro é de natureza sócio-política e está relacionado à importância que as instituições têm na origem dos conflitos relacionados à gestão de recursos naturais de interesse comum e no papel que elas jogam na solução desses mesmos conflitos (Ostrom, 1990); o segundo é de natureza sociológico-administrativa e tem origem na escassez de estudos no campo da administração que tratem da aparente fragilidade e/ou insuficiência dos mecanismos administrativos existentes para a gestão

² A idéia que a criação e implementação de UCs é uma importante e adequada estratégia de conservação da natureza não é unanimidade no campo das ciências. Algumas correntes da sociologia e da antropologia desaprovam esta estratégia por a considerarem como uma expressão exageradamente autoritária por parte do Estado, principalmente em relação às populações locais. (Diegues, 1994; Barreto, 1997; Ioris, 2000).

de UCs no Brasil.

A razão principal que justifica este estudo é que há evidências indicando que realizar esta ação administrativa – gestão de UCs no Brasil - não tem sido uma tarefa executada a contento, pois apesar de possuir um marco legal definido e de estar sistematicamente incluída em planos e projetos de governo, a realidade observada indica que há dificuldades históricas para a implementação desta política pública (Araújo, 2007; Merico et al., 2005; Dourojeanni e Pádua, 2001).

É comum nos diagnósticos em busca das causas dessas fragilidades o reconhecimento que a raiz do problema é a realidade institucional dos órgãos gestores e as influências das *mazelas* culturais da administração pública brasileira, ambas limitando as possibilidades de gestão mais efetiva das UCs. Para romper com esta suposta situação de “baixo desempenho”, teriam de haver “ações firmes buscando implantar uma *cultura voltada para a excelência* (grifo meu)” nas organizações gestoras dessas áreas³ (Araújo, 2007, pag 207).

Porém, a despeito de não apresentarem requisitos administrativos adequados para cumprirem os objetivos e planejamentos formais estipulados, é inegável que algumas UCs acabam por se consolidar e servir como instrumentos de proteção da natureza em seus respectivos territórios.

Aparentemente, mesmo sem a *cultura voltada para a excelência*, e mesmo que não tenham se alterado as condições institucionais formais relacionadas à gestão das UCs nos últimos anos, *algo* possibilita essa presumida consolidação ou *implementação*. Estudo empreendido por Figueiredo (in Araújo, 2007) em três UCs que apresentavam essa condição, creditou à *capacidade de liderança* de alguns gestores e ao *clima organizacional* criado por eles como as razões principais para este fenômeno aparentemente improvável em face das condições institucionais às quais as UCs estavam subordinadas. Embora este estudo tenha contribuído com algumas pistas, aparentemente faltam elementos para compreender de forma mais abrangente esta questão.

Neste contexto, aparentemente dicotômico, observado na gestão de UCs no Brasil (administração “insuficiente” x implementação no território), considere importante e válido aprofundar a compreensão

3 A instituição que tem atualmente a atribuição de criar e administrar as Unidades de Conservação (UC's) federais é o Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade – ICMBio -, autarquia federal criada pela lei 11.516, de 28 de agosto de 2007 e que “dividiu” as atribuições anteriormente reunidas no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA -, desde sua origem, em 1989.

sobre essa realidade e analisar quais estratégias e práticas são utilizadas pelos agentes públicos e outros atores sociais para a gestão dessas áreas e as possíveis relações e padrões observáveis sobre essa realidade à luz de algumas correntes teóricas da administração e da sociologia.

Do ponto de vista do enquadramento nas ciências e disciplinas, este estudo está inserido no âmbito das ciências sociais, no campo da administração e sua corrente subsidiária, a ciência das organizações.

Em decorrência da natureza e da complexidade deste objeto de estudo a abordagem desenvolvida levou em conta alguns conceitos e enfoques teóricos da Teoria da Burocracia, da Teoria do Campo e do Poder Simbólico⁴. Por outro lado, seu enquadramento como parte integrante de uma *política pública* é feito com base na disciplina de Administração Pública (AP)⁵, sobretudo no que se refere a um dos seus dilemas fundamentais: a distância entre os planos e sua efetiva implementação (Oliveira, 2003), ou, em outras palavras, “a incongruência entre a norma e o fato”⁶.

O meu interesse em estudar este objeto nasceu a partir de situações vivenciadas diretamente como gestor público de UCs federais durante mais de doze anos (1987 – 1999) e indiretamente como profissional da conservação da natureza e instrutor de alguns cursos direcionados à gestão de UCs. Essa experiência profissional, ao mesmo tempo instigante e complexa, foi se configurando ao longo do tempo na forma de uma forte e persistente “inquietação” nascida da percepção e formulação do “problema” que é gerir UCs no Brasil.

No início de minha vida profissional, ainda recém graduado em Oceanografia (Fundação Universidade de Rio Grande em 1985), em meados de 1987, assumi a missão de trabalhar na implantação do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, no mar e recifes de coral que banham o Extremo Sul do estado da Bahia - essa oportunidade me foi dada por meio de um convite para colaborar com um amigo e colega de profissão (Oceanógrafo Julio Gonchorosky, Msc), a quem, originalmente a proposta de trabalho foi oferecida.

Se “gerir” pode ser entendido como “administrar”, gestores

⁴ O referencial sobre essas abordagens teóricas será desenvolvido a seguir em capítulo específico e por este motivo não constam aqui as referências e principais autores utilizados em cada uma dessas correntes.

⁵ Definição típica de AP: “é a parte mais evidente do governo; é o governo em ação, é o executivo operante, o mais visível aspecto do governo...” (WILSON, 1987, p.199); segundo Waldo (1964, p.4): “arte e ciência da gerência aplicadas aos negócios do Estado”.

⁶ Definição de *formalismo* por Guerreiro Ramos baseada em Riggs (1964), em Ramos (1983).

deveriam ser administradores de profissão. Mas não tem sido assim na gestão de UCs. Em todo o mundo há o predomínio de profissionais oriundos de cursos de formação das ciências naturais que se tornam gestores de UCs. O recrutamento das instituições na busca deste tipo de profissional também privilegia essa lógica.

Nos quatro anos de trabalho em Abrolhos essa “transposição de especialidades” também ocorreu: de oceanógrafo, formação restrita às ciências exatas e biológicas, a administrador e *gestor* governamental: esse caminho não poderia ser percorrido sem muitos erros e algum aprendizado.

A essa experiência de implantação do P. N. M. dos Abrolhos se somaram mais quatro anos à frente de outro processo de *implementação* de UC, a Reserva Biológica do Atol das Rocas (de 1991 a 1994) e mais quatro anos como dirigente de UCs federais na sede do IBAMA em Brasília (1995 a 1999). Esta vivência deu origem a uma percepção crescente sobre as fragilidades institucionais relacionadas à gestão deste tipo de projeto e sobre as imensas dificuldades encontradas para transformar “planos em ações” com relação ao desafio de implementar uma UC no Brasil.

Porém, como “se opera” uma UC em termos administrativos, em termos de *gestão*? Em outras palavras, como se configura a ação do agente público que assume este tipo de missão institucional? Esses questionamentos combinados com o dia-a-dia na administração dessas áreas geravam uma situação em certa medida confusa e angustiante.

Para o amadurecimento e a delimitação deste *problema* eu enfrentei duas dificuldades de naturezas distintas: a falta de objetividade e precisão para formular perguntas adequadas ou suficientemente compreensíveis e a falta de clareza sobre quais caminhos eu deveria trilhar para tentar explicá-lo.

Por que os resultados não acontecem como o planejado? Quais são os “gargalos” deste processo de implementação de uma política pública, aparentemente, de grande importância para a sociedade? As ciências exatas e notadamente as biológicas não me pareciam fontes nas quais eu pudesse buscar alguma explicação a essas questões.

Com este *problema* já mais amadurecido e a determinação de formulá-lo e investigá-lo da forma mais objetiva possível, me convenci a procurar uma “ciência” que pudesse me ajudar nessa missão: “se o problema é de *gestão*”, conceito bem distante dos axiomas e metodologias ensinados na oceanografia e na biologia, a saída era buscar caminhos e respostas noutra ciência.

Nessa busca ingressei no mestrado em Administração na

Universidade Federal do Rio Grande do Norte em 1993. Após interrupções no curso em função de transferências para cargos de direção no governo federal vinculados à gestão de UCs, houve a oportunidade de reingresso em 2008 na Universidade Federal de Santa Catarina, também no mestrado em Administração, e assim, a oportunidade de retomar este estudo.

De antemão, para configurar o contexto geral no qual se insere este tema alguns pressupostos gerais devem ser considerados:

- Vivemos uma realidade de crise ambiental que inclui um processo de extinção em massa de espécies e ecossistemas;
- Essa realidade é percebida por parte de governos e sociedades;
- Algumas estratégias foram concebidas com o intuito de evitar ou retardar o desaparecimento de espécies e ecossistemas naturais e, para a grande maioria dos países do mundo, criar e *implementar* áreas especialmente protegidas – as UCs - é uma delas.
- Existem limitações e fragilidades administrativas históricas e recorrentes na *gestão* dessas áreas; no entanto, algumas experiências logram consolidar UCs em determinados contextos, conforme está evidenciado no decorrer deste trabalho

A partir destes pressupostos, a idéia desenvolvida neste estudo é analisar o objeto “Gestão de UCs” à luz de algumas teorias da administração, tendo como fonte de dados (i) a minha própria experiência no campo (observação direta), (ii) alguns estudos de caso (retratados pela experiência de gestores ou ex-gestores de UCs) e análise documental e histórica.

Para criar uma base de informações objetiva para o desenvolvimento deste estudo foi necessário *construir* uma visão deste *objeto de estudo* como produto dos *fatores* e das *forças*, tanto internas como externas ao ambiente organizacional, incluindo sua interação com outros atores sociais, que seriam relevantes e condicionantes para a consecução dos objetivos estipulados nesta política pública.

Desse modo, a *questão central* a partir da qual desenvolvi este estudo foi: quais são os fenômenos e elementos mais proeminentes que influenciam e moldam a *ação* dos agentes públicos nos processos de administração e consolidação de Unidades de Conservação?

Uma vez que este estudo se realiza no campo da Administração,

há a expectativa explicitamente normativa que algumas perspectivas e alternativas estratégicas possam emergir dessa análise e que isso possa vir a subsidiar o aprimoramento deste instrumento de conservação da natureza, considerado um dos importantes pilares da política pública ambiental de conservação da biodiversidade.

1.1. OBJETIVOS

Para o desenvolvimento deste estudo foram definidos os seguintes objetivos:

Objetivo Geral:

1 – Analisar a “*gestão de UCs federais no Brasil*” com o propósito de caracterizá-la como *ação*⁷ a partir da visão integrada sobre este objeto como resultado da relação entre sistema administrativo e sistema simbólico.

Objetivos Específicos:

1 – Efetuar a *construção do objeto de estudo* “Gestão de Unidades de Conservação federais no Brasil”;

2 – Analisar a gestão de UCs como *sistema burocrático* à luz da lógica da *teoria da burocracia* e do modelo *racional-legal*;

3 – Analisar a *gestão de UCs* como *sistema simbólico* sob a ótica de gestores governamentais e as interações da ação social para a consolidação dessas unidades nos territórios;

4 – Analisar a *gestão de UCs* como objeto resultante das relações entre o *sistema burocrático* e o *sistema simbólico*.

1.2. RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Ainda que o Brasil tenha criado um grande número de áreas protegidas nas duas últimas décadas, permanecem grandes desafios, não só para sua administração e manejo, mas também para proteger os próprios parques, já que o Brasil

⁷ O termo “ação” será considerado neste trabalho como “a capacidade de *atuar sobre* (grifo do autor), o que significa sempre, em última análise, modificação” (Guerreiro Ramos, 1983, pag. 69).

continua com seus ambiciosos programas de desenvolvimento para a energia, a infra-estrutura, a indústria e a agricultura. (Rylands e Brandon, 2005).

A abordagem de UCs como *organizações* não é comum nas discussões sobre este tema. Num dos raros trabalhos perenes (livros) sobre UCs publicados no País – “Unidades de Conservação no Brasil: da República à Gestão de Classe Mundial” (Araújo, 2007) – esta lacuna é ressaltada: “Uma análise nos anais dos quatro Congressos Brasileiros de Unidades de Conservação, realizados no período entre 1997 e 2004, mostrou que de 490 trabalhos apresentados, somente 1% abordava superficialmente as UCs como organizações e apenas um desses trabalhos abordou os problemas relacionados ao subsistema social” (Araújo, 2007, págs. 128 e 129).

Em escala nacional, com a promulgação e regulamentação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC - em 2000, se estruturou em termos legais o funcionamento de um *sistema* integrado de UCs em níveis federal, estadual, municipal e privado. A partir daí houve um crescimento notável do número de UCs criadas nas instâncias estaduais e municipais no Brasil, embora, antes mesmo desta Lei específica, já existissem UCs criadas nos diferentes níveis de governo.

Nos últimos anos, o surgimento e a disposição mais efetiva de alguns meios e insumos, principalmente de recursos financeiros provenientes de incentivos fiscais como o ICMS ecológico (Loureiro, 2002) e compensações ambientais⁸ de empreendimentos de alto risco ou impacto, vêm contribuindo para uma melhoria das condições gerais para a *implementação* e a *gestão* de algumas dessas áreas.

Em alguns estados, como São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais, os sistemas estaduais de UCs contam com relativo aporte de recursos financeiros, investimento em formação e capacitação de mão-de-obra especializada, desenvolvimento e difusão de metodologias

⁸ A Compensação Ambiental é um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de impactos não mitigáveis ocorridos quando da implantação de empreendimentos, e identificados no processo de licenciamento ambiental. Estes recursos são destinados as Unidades de Conservação para a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. O instrumento da Compensação está contido no Art. 36 da Lei Nº 9985 de 18 Julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e regulamentado pelo Decreto nº 4340, de 22 de agosto 2002, alterado pelo Decreto nº 5.566/05. (Wada, 2007).

de trabalho que indicam uma importância crescente, mesmo que descontínua, deste tema na agenda governamental.

Dentre os sistemas estaduais de UCs estaduais, cabe destacar o fortalecimento na gestão das UCs de Minas Gerais, um dos estados brasileiros mais devastados em termos da sua cobertura vegetal e recursos hídricos. Minas Gerais possui atualmente mais de 150 UCs estaduais e vem, nos últimos anos, colhendo frutos da aplicação efetiva de estratégias de aprimoramento do seu sistema de UCs através de um maior aporte de recursos financeiros, parceria institucional estratégica com a Unesco e outras agências de cooperação internacional, fortalecimento da capacidade de planejamento das unidades e implementação de conselhos e outros mecanismos de participação social (Carvalho J. C, em Araújo, 2007, pág. 243).

Na outra mão dessa realidade, a maioria dos estados brasileiros pode ser citada como exemplo de gestão frágil ou insuficiente de UCs. Um dos estados no qual essa política é pouco desenvolvida é Santa Catarina: estudo recente avaliando as UCs estaduais deste estado concluiu pelo número reduzido de UCs (onze no total), pela baixa representatividade ecológica do Sistema Estadual de UCs e recomendou a adoção por parte do governo de “...políticas públicas efetivas, direcionadas a atender os objetivos das diferentes categorias de UC, possibilitando que estas cumpram suas finalidades de criação” (Vitali e Uhlig, 2008, pag. 25).

Porém, apesar de alguns avanços pontuais localizados, no Brasil, os resultados alcançados “no terreno” são insuficientes e estão muito aquém do que efetivamente é planejado pelos órgãos gestores dessas áreas.

De maneira geral, em termos de capacidade de gestão, a situação dessas UCs é relatada nos estudos mais abrangentes como de “penúria” e “desmotivação” (Araújo, 2007; Dourojeanni e Pádua, 2001; Gerhardinger *et al.*, 2010). Nestes estudos, assim como nos fóruns onde esta discussão é presente, é comum a afirmação de que esses problemas graves e recorrentes têm uma explicação: “é um problema de *gestão*” (com o sentido de *má* ou *insuficiente*), fruto da *burocracia*, ou *cultura burocrática* (com o sentido de entrave e atrasos), embora quase nunca se qualifique objetivamente o que se quer dizer com essas expressões.

Portanto, conforme afirmado anteriormente, “se o problema é de gestão”, considerarei que é legítimo o meu esforço em compreendê-lo e analisá-lo no âmbito da ciência da administração. Partindo dessa perspectiva, espero que este trabalho possa ser útil para a sociedade e válido para as ciências, no sentido de poder inspirar uma reflexão teórica

pertinente e provocar o interesse em outros estudos sobre *gestão de UCs* no Brasil.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste tópico efetuei uma esclarecimento sobre alguns dos conceitos-chave componentes deste estudo, bem como um breve panorama sobre o desenvolvimento das teorias administrativas e algumas relações dessas teorias com o objeto de estudo. Por fim incluí uma apresentação um pouco mais detalhada sobre as bases teóricas principais utilizadas por mim para as análises efetuadas: a teoria da burocracia e a teoria do campo e do poder simbólico.

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito da Ciência da Administração⁹, e, portanto, o que pretendi aqui foi analisar o objeto de estudo como um *problema administrativo* e refletir sobre possíveis caminhos que pudessem indicar soluções administrativas para problemas de natureza administrativa.

Uma vez que “sem configurar fatos e significados, não se compreende nada” (Guerreiro Ramos, 1983, pág. 2), sendo necessário de antemão que estivessem claros os conceitos principais que norteiam este estudo, notadamente *gestão*, *implementação* e *UCs*.

- Gestão: Muito popularizada nas últimas décadas, principalmente relacionada a uma difusão pouco criteriosa das técnicas de planejamento, a palavra *gestão* quase sempre é utilizada para dar a idéia central de um movimento ou uma ação para a realização de *algo* ou algum objetivo previamente definido. Comumente associada a alguma outra “coisa”, podemos encontrar facilmente “gestão da informação”, “do conhecimento”, “de recursos humanos”, “gestão corporativa”, etc.

Primeiramente podemos entender o conceito de *gestão* a partir de

⁹ A administração como ciência é considerada um ramo da sociologia e na estrutura acadêmica é considerada uma disciplina e uma ciência social *aplicada*, ou seja, com o sentido de ter sua razão na resolução de problemas práticos para a humanidade. A título de auxiliar a compreensão do termo em relação à aplicação no contexto específico deste trabalho, *Administração* pode ser entendida como “a parte da sociologia que estuda a ‘realidade social da administração’, suas expressões exteriormente observáveis como fato, sistema e ação, sua tipologia qualitativa historicamente condicionada, seus elementos, componentes (estruturais, estruturais, estruturantes).” (Guerreiro Ramos, 1983, pág. 3).

sua significância filológica e literal cuja origem é a “palavra de origem latina *gerere*, *gestão* significa conduzir, dirigir ou governar” (Sabia & Rossinholi, 2001).

Na área de meio ambiente é comum podermos encontrar este conceito como “gestão ambiental”, ou ainda “gestão do meio ambiente”, tanto relacionado a políticas públicas, quanto a processos industriais privados, ou, ainda em relação à atuação de organismos da sociedade civil.

Uma vez que um dos propósitos do presente trabalho foi “conceituar” o termo gestão à luz do objeto de estudo, *gestão de UCs*, de início, o termo gestão foi considerado, segundo Capra (2005), como “a *idéia de dirigir uma organização, conduzindo-a numa direção compatível com as suas metas e objetivos. Numa gestão integrada esta condução deve ser feita de maneira compartilhada, onde suas metas e objetivos levam a uma visão de futuro comum*”.

- Implementação: pode ser entendida como a fase executiva do *planejamento*, aquela que realiza os objetivos e que sucede a fase de *elaboração* de planos, projetos e programas. Oliveira (2006), ao estudar os processos de planejamento em políticas públicas, evidenciou que são nas etapas de *implementação* de planos onde se encontra o principal diferencial de realização do que se planejou, incluindo proposições acerca de quais elementos relacionados a essa *implementação* são os essenciais para o atingimento dos objetivos propostos. Ressaltou o autor que é na *implementação*, desde que acompanhada de algumas características qualitativas, que acontece *a parte mais efetiva do planejamento*, culminando em um processo de natureza “político-social” e que envolve, entre outras coisas, a tomada de decisões concomitante ao processo de aprendizado decorrente dessa vivência.

Outro ponto evidenciado neste ensaio foi a “dissociação que se faz entre *elaboração* e *implementação* no processo de planejamento” e os problemas que surgem a partir dessa visão fragmentada, dentre eles as dificuldades de atingir objetivos propostos na elaboração dos planos em função de óbices de natureza política e social que só se configuram no processo de *implementação*.

Em relação à gestão de UCs, a *implementação* é utilizada como sinônimo de *consolidação* das UCs após o processo de criação e de disponibilização de um conjunto básico de meios materiais e de mobilização de atores sociais relevantes para as UCs. Esta forma de ver a *implementação* parece ter relação com a *idéia de institucionalização*,

*estruturação, ou, ainda de legitimação*¹⁰, na forma como são utilizados esses conceitos na teoria administrativa e nos estudos organizacionais.

- Unidades de Conservação – UCs: O termo “unidades de conservação” é utilizado como sinônimo de “áreas silvestres” ou “áreas protegidas”, termo mais comum por ser adotado na língua inglesa (*protected areas*) e em espanhol (*áreas protegidas*). Seu uso oficialmente no Brasil vem desde a década de setenta após sua adoção em documento do extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) de autoria de Jorge-Pádua et alii (1978) e passou a compor um documento setorial do próprio IBDF, o “Plano do Sistema de Unidades de Conservação”. Posteriormente o conceito de UC foi adotado também pela extinta Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) através da resolução CONAMA 011/87. Fonte: (Milano et al., 1993). O marco legal brasileiro atual define *Unidade de Conservação* 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*” (Inciso I do Artigo 2º da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - Lei do S.N.U.C., 2000).

Esta base legal sistematizou as normas para a criação e gestão de UCs nos níveis federal, estadual, municipal e privado. Anteriormente a esta lei, as normas legais para este tema eram difusas e distribuídas em várias normas distintas elaboradas em épocas diferentes. Neste marco legal, as UCs são classificadas em categorias, a depender dos tipos de uso ou de restrições que cada uma delas pressupõe entre seus objetivos de manejo. Uma primeira classificação prevê duas classes: as UCs de Proteção Integral (nas quais não é permitido o uso direto dos recursos naturais) e as de Uso Sustentável, nas quais é permitido e fomentado o uso dos recursos mediante critérios de sustentabilidade.

No primeiro grupo, de Proteção Integral, estão as seguintes categorias: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; e V - Refúgio de Vida Silvestre.

No segundo grupo, das Unidades de Uso Sustentável, estão as seguintes categorias: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva

¹⁰ Esses conceitos, principais autores, bem como as correntes teóricas que os utilizam estão comentados no decorrer deste capítulo.

Extratrista; V - Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

No texto desta lei, para cada uma dessas categorias estão previstos os objetivos de manejo e as normas básicas para criação, zoneamento e gestão. Embora este marco legal seja importante para a compreensão de algumas das peculiaridades sobre o objeto de estudo gestão de UCs, eu preferi não reproduzi-lo na íntegra aqui, por ser extenso e ultrapassar os limites de espaço desta dissertação¹¹.

Uma vez conhecidos e *provisoriamente* conceituados os termos constitutivos deste objeto de estudo, uma das dificuldades inerentes a este tipo de trabalho foi definir a base teórica mais adequada para investigá-lo. Este processo pressupõe a busca de alguns enfoques teóricos, dentre muitos existentes, que, a princípio, oferecesse maior “poder de explicação” em relação ao objeto de estudo.

A diversidade de abordagens teóricas é inerente às ciências, sobretudo nas sociais e isso ocorre também em relação às teorias *administrativas* e *organizacionais*. Como busquei evidenciar ao comentar o desenvolvimento da base teórica da administração, nas últimas décadas houve o desenvolvimento de uma grande diversidade de formas e métodos de investigar e aprimorar o desenho e o desempenho organizacional.

Numa visão reducionista e simplificadora, pode se considerar que diferentes visões ou dimensões da natureza humana (racionalidade, comportamento, política, cognição, interesses, etc.) e a aplicação ampla e, em certa medida, *natural*, porém nem sempre adequada, das descobertas das ciências naturais (biologia, ecologia, teorias dos sistemas, cibernética, etc...) se amalgamaram no que se pode considerar como uma base conceitual e metodológica “mais ou menos sólida”, *algo* entre arte, ciência e técnica¹² e reconhecida como *Teoria da Administração*.

Em relação às possibilidades de aplicação de diferentes enfoques teóricos da administração, é evidente que as diferentes abordagens consagradas neste campo podem ser utilizadas para investigação sobre o

¹¹ Para acessar o texto completo desta lei, consultar o *link* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm.

¹² Embora consolidada como disciplina e profissão, a administração ainda é discutida em relação a ser considerada uma ciência, uma arte, ou, ainda, um conjunto de técnicas sistematizadas. Para aprofundar mais essa discussão, consultar ORDWAY, Tead – A Arte da Administração – Biblioteca de Administração Pública, FGV – 1970 e RAYMUNDO, Paulo Roberto - O que é administração - São Paulo - Ed. Brasiliense, 1992.

objeto de estudo, uma vez que cada uma delas se debruça sobre o fenômeno social e organizacional com foco restrito a uma faixa delimitada do espectro de compreensão da realidade.

Partindo desta visão geral, o processo de evolução dessas correntes teóricas e seus distintos modos de entender e explicar a administração e as organizações indica que elas podem e devem servir como fonte de conceitos, estratégias, abordagens e técnicas diversificadas que proporciona formas diferentes e complementares de visualizar, classificar, analisar e “explicar” os fenômenos administrativos.

Porém, a aparente *evolução escalar* das ciências administrativas e organizacionais, em profundidade, amplitude e complexidade parece ter um caráter inexorável ao acompanhar igual movimento das estruturas sociais contemporâneas. Dessa forma, a complexidade crescente da sociedade contemporânea pede auxílio de bases teóricas “cada vez mais complexas”, incluindo a possibilidade de aplicação *instrumental* dessas abordagens para interpretar de forma objetiva e “científica” os movimentos *imprevisíveis* da natureza humana e da sociedade e seus reflexos nas dinâmicas e interações organizacionais.

A aplicação dessas correntes teóricas, na atualidade, sugere que, se aplicadas de forma fragmentada, parcial ou “confusa” e sem propósitos claramente definidos, *a priori*, distintas teorias administrativas podem servir também para se conseguir resultados difusos ou parciais quando analisa um aspecto ou elemento particular da organização em detrimento da compreensão de sua totalidade. Na visão de Guerreiro Ramos (1983, pag. 3), “o estudo científico da administração está destinado a frustrar-se quando isola um de seus elementos, tornando-se tentativa de explicação do todo pelas partes”.

Essa idéia levada ao extremo sugere que esse diversificado marco teórico não sistematizado, no lugar de servir de caminho para aprimorar a ação administrativa, pode servir para fortalecer visões parciais sobre o fenômeno administrativo, não alcançando sua real abrangência como fenômeno social hiper-complexo e dinâmico. Na visão deste mesmo autor, “a administração, vista como *fato* e *sistema* (grifo meu), se encontra em permanente mudança, seja por força do dinamismo ininterrupto de seus componentes internos, seja por força de suas relações externas com toda sorte de fatores ou sistemas” (idem, pag. 4).

Sobre este aspecto de “transitoriedade” e aplicabilidade das teorias nesse campo, Lacombe e Heilborn (2003, pag. 37) afirmam que “as teorias organizacionais podem ser entendidas como um conjunto de princípios e prescrições que visam facilitar a realização dos objetivos

das organizações e serão mais ou menos válidas na medida em que isso efetivamente ocorrer”.

Uma vez que não foi foco principal deste trabalho uma análise exaustiva sobre a evolução das teorias administrativas ou sua validade como ciência, para fins de embasar as opções teóricas constantes neste estudo relacionei algumas correntes teóricas que, mesmo não tendo sido escolhidas por mim para as análises aqui efetuadas, contribuíram e induziram minha opção sobre as bases teóricas que utilizei.

Com a intenção de apresentar um breve panorama sobre essas teorias, optei em fazer o desenvolvimento deste capítulo em quatro etapas:

- Inicialmente busquei descrever brevemente como se dá o enquadramento do objeto de estudo no seio das ciências sociais, em particular em relação às discussões deste tema frente a alguns modelos e teorias de desenvolvimento, principalmente *desenvolvimento sustentável* e *ecodesenvolvimento* (2.1);
- em segundo lugar efetuei um breve panorama sobre o desenvolvimento das *teorias da administração* e a relação destas com a *gestão de UCs* (2.2);
- em função de servirem de bases teóricas principais para as análises que desenvolvi, destaquei alguns aspectos que me pareceram relevantes sobre a *teoria da burocracia* (2.3) e sobre a *teoria do campo e poder simbólico* (2.4).

Estes passos estão desenvolvidos a seguir:

2.1 GESTÃO DE UCs, AS CIÊNCIAS SOCIAIS E O DESENVOLVIMENTO

O objeto de estudo Gestão de UCs se refere diretamente à idéia de conservação da natureza e, pelo seu caráter, reflete na atualidade dilemas antigos da relação entre os humanos e o meio ambiente. Desde os primórdios do que conhecemos como civilização a relação entre “humanos e natureza” é objeto de uma complexa rede de possibilidades de interpretação por parte da filosofia, das ciências e das religiões. A especialização crescente das formas de investigação humana sobre “o mundo”, e sua institucionalização nas *Ciências* na Modernidade, deu vida, entre outras ciências, às *Ciências Sociais*.

O olhar da sociedade “para si mesma” como um fenômeno de natureza científica parece ter favorecido uma visão antropocentrista

exacerbada e uma compreensão cada vez mais apartada entre os fenômenos “dos humanos” em relação às “coisas do mundo”.

O Iluminismo, que “desconfiou” de muitas tradições associadas às religiões e às monarquias, e muitos dos valores humanos até então prevalentes, atuou nos últimos séculos como uma força em favor de um forte “descolamento” dos humanos de sua natureza natural, biológica e, conseqüentemente, da própria *natureza*, notadamente os de cultura ocidental (Giddens, 2003).

Vistos e interpretados por si mesmos e motivados pela revolução científica e tecnológica da modernidade, os humanos ensimesmaram cada vez mais como *sujeitos* do universo: coube, portanto, ao restante das *coisas* o papel de *objeto*. Estabeleceram-se, então, as “dicotomias do homem e da natureza, do sujeito e do objeto, dos sistemas de produção e do ambiente” (Latour, 2004, p. 13).

Se, de forma geral, a “deslocação de conceitos” quase nunca se faz sem prejuízo (Ramos, 1983, pág.71), muito mais complexa é a deslocação ou transposição de conceitos quando efetuada entre as ciências.

Em função da origem do tema Gestão de UCs na academia ter fortes raízes nas ciências biológicas, sua imersão como objeto de estudo na *lógica científica* das ciências sociais, e mais particularmente da administração, trouxe consigo um considerável grau de dificuldade que deve ser observado de antemão.

A biologia, a teoria dos sistemas e a ecologia, foram as bases de toda a estrutura de compreensão dos fenômenos naturais; os princípios que regem essas *ciências* sempre persistiam e persistem ainda como principais formas de compreensão dessa parte da realidade.

Através da visão *sistêmica* e *orgânica* da realidade, ao considerar e investigar separadamente as *partes* e o(s) *todo(s)* e as inúmeras relações das partes entre si e com o(s) *todo(s)*, essas ciências inspiraram também os métodos *estruturalistas*¹³ aplicáveis nas ciências sociais.

Em relação ao objeto de estudo aqui definido, ao abordar a evolução conceitual sobre as UCs no final dos anos noventa, no Brasil, Gonçalves Branco (1997) destacou que, a partir dos anos oitenta, motivado por uma preocupação com a democratização da gestão das UCs e com conflitos sociais relacionados a populações humanas no

¹³ “O estruturalismo não é apenas um outro método a ser experimentado nas ciências sociais. Ele é o esforço de fundamentação destas disciplinas por um procedimento científico, isto é, constitui, desde suas origens, o trabalho que procura tornar científicas estas ciências” (Viet, 1973, capa/orelha).

interior e entorno dessas áreas, o campo de estudo das UCs passou a incluir paulatinamente os fenômenos de natureza social e algumas abordagens científicas daí decorrentes nas discussões técnico/científicas sobre a gestão dessas áreas.

Porém, esta aparente “aproximação” entre diferentes ciências, neste caso as ciências biológicas e as sociais, convergindo sobre o mesmo objeto, trouxe consigo o “perigo” da transposição conceitual equivocada ou incompleta.

Neste contexto é notável a dificuldade que uma visão afinada com “lentes” das ciências biológicas tem para compreender e aceitar a natureza do “fato social”¹⁴ e particularmente os aspectos administrativos envolvidos na gestão desses espaços naturais. E vice-versa, pois a aparente “naturalização” do fenômeno social na visão da sociologia, aparentemente, também apresenta dificuldades em incorporar a complexidade e os “problemas de *escala* espacial e temporal” relacionados às ciências naturais, notadamente as questões mais estudadas na biologia da conservação.

Porém, se aceitarmos que “tudo o que apreciamos e de que padecemos na realidade foi criado pelo homem, exceto a natureza intocada” (Matus, 1997, pág. 142), devemos admitir que, fora a *natureza intocada*, “tudo o mais” tem raiz e natureza *social* e, portanto, é passível de uma abordagem sob a ótica das ciências sociais.

Mas as ciências sociais parecem priorizar sua atenção naqueles processos e fenômenos que traduzem *situações-problema* sociais. Isso é mais evidente e, até, mais esperado na Administração, em função de sua qualificação como ciência social *aplicada*.

Sendo assim, ou porque nos fazem padecer demais – por serem geradores de conflitos -, ou porque apreciamos demais – pois nos encanta e contribui para nos manter viáveis, como espécie e civilização -, as UCs e sua *gestão* como objeto de estudo não é só um “problema de pesquisa”, mas uma “problemática” que envolve e demanda uma visão multidisciplinar por parte das ciências: assim é tratada esta questão pelos distintos atores sociais, especialistas de distintas disciplinas e gestores governamentais que vivenciam essa realidade e que se dedicam a investigá-la.

Este tema no contexto das ciências sociais, em particular na sociologia política e na economia, tem seu lugar mais destacado quando

¹⁴ Com o sentido dado por Durkheim, significando “atos e idéias incorporados externamente e que guiam nosso comportamento social”(in Birardi, Castelani e Belatto, 2001).

são discutidos os modelos e limites do *desenvolvimento*. Na ótica do desenvolvimento, invariavelmente, a função das UCs é econômica e vista como elemento capaz de minimizar ou contemporizar seus efeitos em relação à perda da *diversidade biológica*. As UCs são vistas como base biofísica da vida no planeta e “prestadora de serviços ambientais” essenciais para a sociedade humana (água, terras agriculturáveis, medicamentos, etc...).

Numa visão menos economicista, as UCs são consideradas como uma das estratégias de proteção da natureza; por sua vez, “proteger da natureza é requisito para a sobrevivência da espécie humana” e, “antes de tudo uma necessidade moral essencial... a natureza é nossa identidade no universo e nosso único lar” (Dourojeanni e Pádua, 2003, pag. 290 e 291), assim, também são entendidas como uma estratégia que poderia contribuir para retardar ou tornar menos árido nosso iminente desaparecimento como civilização.

Em função da complexidade que cerca o tema do *desenvolvimento* e a forte relação deste com o objeto de estudo, julguei necessário efetuar um breve relato do papel que a gestão de UCs tem frente aos modelos de desenvolvimento mais discutidos na atualidade.

Do ponto de vista político e ideológico, a idéia de que cabe aos estados criar e administrar áreas naturais protegidas dos efeitos do desenvolvimento e de seus riscos de destruição da natureza pode ser decorrência de uma visão *pessimista* sobre modelo preponderante de civilização contemporâneo.

A existência das UCs como estratégia política por parte dos governos compõe uma realidade intensamente relacionada com a idéia de “desenvolvimento”, seja na visão de constrangê-lo “quitando-lhe” espaços para o crescimento econômico, seja na visão de dar-lhe oportunidades de aplicação de alguns modelos ambientalmente “amigáveis”. Por isso é necessário que se compreenda de que forma a idéia de UCs evoluiu nas últimas décadas como conceitos relacionados a alguns enfoques teóricos sobre desenvolvimento, notadamente *desenvolvimento sustentável*, *ecodesenvolvimento* e *desenvolvimento territorial sustentável*¹⁵.

Para traçar a trajetória de surgimento e evolução desta idéia frente

¹⁵ Esses conceitos serão tratados nos próximos tópicos somente no que possam ser úteis para o enquadramento teórico do objeto construído, as Unidades de Conservação - UCs. Para um maior aprofundamento sobre esses conceitos *per se*, suas origens, ambigüidades, aplicabilidades, formas de “medi-los”, banalização e mercantilização do uso, etc., é sugerida a leitura da obra de *Ignacy Sachs*, além dos livros *Nobre e Amazonas*, 2002, *Van Bellen*, 2007 e *Vieira*, 2006.

aos modelos de desenvolvimento julguei necessário explorar aqui um pouco da história e os dilemas sobre estes conceitos de *desenvolvimento* sem, contudo, aprofundar demasiadamente suas nuances teóricas e embates de naturezas ideológicas e filosóficas, seus reflexos na compreensão da sociologia política do ambientalismo, etc., pois não é este o propósito central deste trabalho.

A preocupação com a interação entre ambiente, natureza e desenvolvimento, que é um dos pilares da noção de “sustentabilidade”, começou a ser discutida em fóruns, a partir da década de 70. O acontecimento mais marcante foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972.

Em Estocolmo, as abordagens centrais estiveram voltadas aos aspectos políticos, sociais e econômicos, onde as recomendações passaram a ser mais realistas e mais próximas da vida e da qualidade da vida humana. A premissa de crescimento zero foi questionada e protestada, os conceitos de crescimento zero aos países em desenvolvimento foram substituídos por metas de desenvolvimento sustentado (Maimon, 1992).

Em 1983 a Assembléia das Nações Unidas encomendou um relatório à Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. O relatório, publicado em 1987, e posteriormente denominado de *Nosso Futuro Comum* (também conhecido como *Relatório Brundtland*), difundiu o conceito de desenvolvimento sustentado, passando a figurar linguagem internacional e como eixo central das pesquisas de organismos multinacionais.

Neste relatório *Nosso Futuro Comum*, aponta-se a pobreza como uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais, afirmando que isso decorre do modelo econômico praticado nos países desenvolvidos. Ele também contém alguns conceitos de Desenvolvimento Sustentável, a saber:

Meio ambiente e desenvolvimento não constituem desafios separados; estão inevitavelmente interligados. O desenvolvimento não se mantém se a base de recursos ambientais se deteriora; o meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as conseqüências da destruição ambiental. Esses problemas não podem ser tratados separadamente por instituições e políticas fragmentadas. Eles fazem parte de um sistema complexo de causa e efeito. (p.40).

[...] O Desenvolvimento Sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de confiança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras. [...] em última análise, o Desenvolvimento Sustentável depende do empenho político. (p.10).

[...] tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas por todo o planeta e até um futuro longínquo. Assim, o Desenvolvimento Sustentável é um objetivo a ser alcançado não só pelas nações 'em desenvolvimento, mas também pelas industrializadas. (p.40).

O conceito emergente de Desenvolvimento Sustentável, também denominado de conceito de Brundtland, se refere ao desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos-chave:

- a) Conceito de 'necessidades', sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade;
- b) A noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras.

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

O conceito de *ecodesenvolvimento* foi desenvolvido pelo economista polonês Ignacy Sachs na década de oitenta, mas tem sua origem em 1973, cunhado Maurice Strong e “consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza” (Layrargues, 1997).

Para Sachs (1997) o *ecodesenvolvimento* deveria se basear em

três pilares: eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica, sendo que este último guarda forte relação com o “princípio da precaução” (Declaração do Rio, 1992). Este autor propõe também que o ecodesenvolvimento deve transformar o desenvolvimento numa soma positiva com a natureza e que a qualidade social é medida pela melhoria do bem-estar das populações despossuídas e a qualidade ecológica pela solidariedade com as gerações futuras.

Embora sejam utilizados como sinônimos, estes dois conceitos - desenvolvimento sustentável e ecodesenvolvimento - guardam entre si algumas diferenças, dentre elas a declarada desconfiança que o segundo procura despertar em relação ao desenfreado avanço tecnológico e ao desenvolvimento econômico regido pelo mercado. Outra diferença é a ênfase na prudência ecológica e na visão de longo prazo que o ecodesenvolvimento preconiza. Essas distinções entre os dois conceitos formam, na minha visão, as razões principais que aproximam mais o *ecodesenvolvimento* como o conceito utilizado para o enquadramento das UCs como política pública.

Neste sentido, a idéia de sustentabilidade passou a ser considerado “um caminho” para o *ecodesenvolvimento*. Para que se almejasse o *ecodesenvolvimento*, defende Sachs que o processo de desenvolvimento deveria obrigatoriamente abranger cinco dimensões principais: sustentabilidade social; sustentabilidade econômica; sustentabilidade ecológica; sustentabilidade espacial e sustentabilidade cultural.

No sentido dos passos concretos para se alcançar o *ecodesenvolvimento*, o autor afirma que as estratégias de desenvolvimento sustentável não podem ser impostas “de cima para baixo”. Elas devem ser concebidas e aplicadas em conjunto com a população, ajudadas por políticas eficazes de responsabilização. Para tanto é preciso encontrar um novo tipo de parceria entre todos os atores concernentes, assim como uma nova redistribuição do poder entre Estado, empresas e terceiro setor (SACHS, 1997).

Nesta direção, as noções de *ecodesenvolvimento*, sustentabilidade e território se encontram. O papel do território e da sociedade teria grande destaque no processo de desenvolvimento. Desta forma, o território não seria percebido como um instrumento de gestão estatal do social, mas como resultado da ação dos cidadãos sobre seus espaços de vida e trabalho. Vistas como fenômenos sociais idealizados, as UCs só poderiam ser viáveis e sustentáveis, e contribuir assim para o *ecodesenvolvimento*, se elas fossem viáveis como realidades “no território”.

Portanto, considerar as UCs como parte do processo de interação social territorial, como uma possível contribuição, idealizada ou efetiva, ao *ecodesenvolvimento*, pede algumas referências teóricas das correntes que estudam o Desenvolvimento Territorial Sustentável (D.T.S.)¹⁶.

A noção de desenvolvimento territorial sustentável (DTS) surgiu, segundo Pecqueur (2006), a partir da interação dos atores locais que criam uma dimensão espacial provocando efeitos externos e pode favorecer o desenvolvimento de forma endógena de determinado local. O DTS emergiu com a interligação de três dimensões de forma a buscar o equilíbrio e sustentabilidade das ações em um território.

A primeira dimensão reintegraria as variáveis ambientais no processo de desenvolvimento, articulando as questões econômicas, como modelo de gestão, formas de organização da produção e uso dos fatores produtivos, os aspectos sociais e ecológicos através da sustentabilidade.

Neste contexto, surgiu o conceito de *ecodesenvolvimento* proposto por Ignacy Sachs com o significado de desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder à problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecológica dos recursos e do meio. Este conceito designou um estilo de desenvolvimento e um enfoque participativo de planejamento e gestão, norteado por um conjunto de postulados éticos: atendimento das necessidades humanas, promoção da autoconfiança das populações envolvidas e cultivo da prudência ecológica (SACHS, 2007).

A segunda dimensão estaria ligada à inscrição espacial, social, política e cultural que envolve a noção de *território* que passa a ser considerado palco central das dinâmicas do desenvolvimento (Andion, 2007). Conforme Carrière e Cazella (2006, p.33), o território “é o resultado da confrontação dos espaços individuais dos atores nas suas dimensões econômicas, socioculturais e ambientais”.

O espaço, neste contexto, deixava de ser estrutura estática ou um simples contorno geográfico não resultando de um corte para fins administrativos, mas da interação entre sociedade e o ambiente.

Neste contexto, é relevante a diferenciação da noção de território entre *dado* e *construído* apresentada por Pecqueur (2006). Para o autor, o território dado é definido como uma porção de espaço (para fins administrativos) constituído *a-priori*. O *território construído* é resultado

¹⁶ Sobre o marco teórico e aplicação empírica do DTS ver Vieira (2006); Tonneau & Vieira (2006).

da mobilização dos atores sociais. É constatado *a-posteriori*. A *construção* do território não seria idêntica em todos os lugares e as estratégias de desenvolvimento não seguiriam um modelo universal. Essas múltiplas territorialidades seriam devidas ao fato que a construção de um território implicaria em uma forma organizada de *ação coletiva* que exigiria uma estruturação das posições dos atores e uma representação ordenada real e espacial em que a ação se inscreveria no espaço (Andion, 2007).

A ênfase nos valores compartilhados por um agrupamento de atores sociais num sistema social específico, a interdependência entre os atores e a existência de um *ambiente* que possibilitasse a participação social nos processos de desenvolvimento seriam fatores primordiais que deveriam existir na configuração e *construção* do território. A forma como os atores definem seus interesses e os fazem representar nos sistemas sociais específicos, bem como as estratégias utilizadas por eles para fazerem valer esses interesses compartilhados, compõem um conjunto de processos e variáveis que configuram a *ação coletiva* e que, cada vez mais é objeto de pesquisas da sociologia econômica e política.

Uma das formas de entender o conjunto de atores atuando em determinados contextos e com determinados propósitos compartilhados é dada pela idéia de *redes sociais*. Uma maneira de conceituar este termo é considerar as redes “como processos de interação entre os atores locais, os quais influenciam diretamente na dinâmica local do desenvolvimento e na sua sustentabilidade” (Andion, 2007, pag. 1048).

Por fim, a terceira dimensão buscaria compreender e descrever os aspectos mais operacionais deste modelo e para isso teria que analisar o modo como as dinâmicas do desenvolvimento são colocadas em prática pelos atores sociais através de seus discursos, suas ações e interações na direção da sustentabilidade dentro do território. Ou seja, examinar a articulação entre as duas primeiras dimensões. Compreender o *sentido das ações dos atores* em um território seria importante para análise da dinâmica de interação e da organização dos envolvidos para o processo de desenvolvimento.

Outra corrente teórica que considera o processo de desenvolvimento e que vem sendo utilizada por alguns autores como suporte a esta visão é a *gestão integrada e participativa de recursos naturais - GIPRN*¹⁷. Ancorada epistemologicamente no paradigma dos

¹⁷ Abordagem metodológica cuja base encontra-se fundamentada na “Teoria da gestão integrada e participativa dos recursos naturais de uso comum” (Policarpo e Santos, 2008, pág. 73) e Vieira (2005).

sistemas e subsidiada por conceitos inspirados na problemática dos “bens comuns” (*commons*)¹⁸, essa corrente da sociologia política, mais precisamente, da ecologia humana social, oferece um conjunto de abordagens e métodos de análises e propõe diretrizes para a ação e a pesquisa-ação. Pode servir de base teórica para investigações orientadas para um “padrão de mudanças” em relação ao ambiente social e ambiental¹⁹.

Essa corrente teórica assume que há uma condição de interdependência complexa entre sociedades humanas e o meio natural e apresenta diferentes formas de compreender e explicar as naturezas e os processos das interações sociedade/meio ambiente de maneira interdisciplinar e integrativa.

Com foco em diferentes experiências empíricas de gestão de recursos naturais de interesse coletivo ou comum, os autores deste enfoque propõem modelos e estratégias de análises de fenômenos de valoração e apropriação de elementos da natureza por distintos grupos sociais e instituições, tanto do estado como da sociedade civil, e buscam contribuir para uma melhor sistematização metodológica dos vários estudos empreendidos e das principais elucidações e proposições teóricas sobre essas questões. As teorias e estudos empíricos efetuados com esse enfoque podem aprimorar a concepção e a implantação de inovadoras construções teóricas e práticas no campo das organizações envolvidas na gestão dos recursos naturais.

Algumas das distintas estratégias e abordagens de gestão de recursos naturais renováveis apresentadas nessa abordagem podem ser encontradas nas recentes experiências em gestão de Unidades de Conservação no Brasil. A depender de cada categoria de manejo, das mais restritivas (Reservas Biológicas, Parques Nacionais) às mais “permissivas” (Reservas Extrativistas, Áreas de Proteção Ambiental) em relação ao uso potencial de recursos naturais pela sociedade, é possível detectar a incorporação e a aplicação de alguns dos principais enfoques apresentados pelos autores nos instrumentos de organização e de gestão dessas áreas.

¹⁸ Em 1868, o pensador Garret Hardin definiu “tragédia dos bens comuns” como a utilização desordenada e competitiva dos recursos naturais que, ao mesmo tempo que pertencem a todos, não pertencem a ninguém em particular. (Hardin, 1968).

¹⁹ Para uma compreensão mais precisa da aplicação dos conceitos *social* e *ambiental* nesse contexto, é importante o conhecimento da Teoria dos Sistemas Sócio-Ambientais Complexos (Vieira, 2008).

2.2 TEORIAS ADMINISTRATIVAS E A GESTÃO DE UCS

Em termos históricos, a administração como *prática* é tão antiga quanto o que conhecemos por humanidade e está diretamente relacionada ao exercício do poder com vistas a determinados fins. Desde os nossos primórdios como civilização o exercício da autoridade e do poder de condicionar e controlar indivíduos e grupos para atingir determinados fins é logrado e praticado pelo emprego da força e da astúcia. Em todos os tempos e lugares, nos embates na busca das realizações humanas, “o direito é do mais forte ou do mais hábil” (Albieri, 2004).

A partir da Idade Média, com o nascimento e formação dos estados-nação substituindo as formas anteriores de organização dos poderes, foi notável o surgimento e a multiplicação de estruturas administrativas cada vez mais complexas nos governos, nas igrejas e nas empresas e suas inúmeras associações, tanto nacionais como transnacionais, coloniais e pós-coloniais. O aparecimento da Administração como disciplina é considerado como produto da revolução industrial e está associado à crescente complexidade das práticas administrativas demandadas pelas indústrias manufatureiras européias no século XIX (Lacombe e Heilborn, 2003, capítulo 3)

A partir do despertar do século XX, o poder de administrar interesses de estado ou de mercado foi influenciado por bases científicas e passou a ser exercido, na sua essência, com a utilização da *ordem racionalista* (Weber, 1991).

A sistematização da *teoria burocrática* (Weber, 2004 e Campos, 1978) e a sua difusão como lógica preponderante teve grande influência nesse processo e deve o seu caráter essencialmente pragmático de comprovados ganhos de eficiência e de controle das forças produtivas como forma de cumprir objetivos nacionalistas estratégicos da época, o aprimoramento dos processos industriais na Europa no início do século XX.

A evolução do pensamento econômico ocidental também jogou um papel relevante nesse processo: “os economistas liberais (Adam Smith, James Mill, David Ricardo, John Stuart Mill e outros) deram algum suporte para o aparecimento de alguns princípios de Administração que teriam enorme aceitação posteriormente” (Aquino, 1980).

A soma destas correntes de pensamento com as teorias baseadas na racionalização do trabalho formaram as bases seminais da teoria administrativa nesse período. Embora o desenvolvimento dessa base

teórica tenha evoluído de forma pouco sistematizada, algumas contribuições foram estruturantes para a formação dos pilares dessa disciplina, dos quais cabe destacar:

- a proposição dos princípios de eficiência na produção desenvolvidos pelo engenheiro estadunidense Frederick Winslow Taylor (1856-1915) no início do século XX foram reunidos numa obra emblemática para a época - *Princípios da Administração Científica* (Taylor, 1911) – Um conceito central passou a ser símbolo deste enfoque, o *one and only best way*, ou seja, há uma única maneira de melhor executar uma tarefa.
- as inovações promovidas pelo empreendedor estadunidense Henry Ford (1863-1947) – divisão do trabalho, idéia de “linha de montagem” e produção em série – inspirou em grande medida a concepção do desenvolvimento industrial da primeira metade do século XX, dando origem a um modelo e desenvolvimento econômico que se denominou *fordismo*;
- a contribuição do pesquisador francês Henry Fayol (1841-1924), que propôs os cinco elementos primários do processo administrativo (planejamento, organização, direção, coordenação e controle) e quatorze princípios básicos²⁰ que deveriam nortear a administração, como prática e como disciplina.

O conjunto dessas correntes teóricas pode ser considerado, numa visão reducionista, como a base conceitual e metodológica da Administração Científica ou *Teoria Clássica da Administração*.

A incorporação da variável “comportamental” nas organizações provocada por Elton Mayo (1880-1949) e a sistematização de distintas formas de compreensão e análise objetiva sobre o “relacionamento humano” nas estruturas administrativas, desenvolvida por Chester Barnard (1886-1961) e Mary Parker Follet (1868-1933), dentre outras correntes de fundo psico-social, em meados do século XX, deram origem a um enfoque que se denominou *Teoria das Relações Humanas* e em seu nível macro, como *Teoria do Comportamento Organizacional* (Kwasnica, 1990, pag. 36).

²⁰ Conhecidos como 14 princípios de Fayol, são: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do interesse individual ao geral, remuneração do pessoal, centralização, rede escalar, ordem, eqüidade, estabilidade, iniciativa e *esprit de corps*. (Kwasnicka, 1993, pag. 30).

A este processo de evolução escalar da administração como ciência e disciplina veio se somar a influência da Teoria Geral dos Sistemas proposta por Ludwig Von Bertalanffy (1901-1972), biólogo alemão que propôs um esquema geral de visão de mundo e que se pretendia possível de unificar todas as ciências. Nesta concepção, a “definição geral de sistema pode ser a de um grupo de elementos inter-relacionados e integrados de forma a obter um dado resultado.” (idem, pag. 37).

Decorrente dessa concepção de mundo e dos organismos como um *sistema de sistemas*, o mesmo autor propôs a existência dos *subsistemas*, da *hierarquização dos sistemas* e do *sistema aberto e fechado*, sendo que os *sistemas abertos* se caracterizariam pelas trocas de matéria e energia com outros subsistemas.

A abordagem sistêmica marcou definitivamente o rumo das ciências naturais desde seu aparecimento, sobretudo a ecologia. Na administração, trouxe consigo a possibilidade de análise das estruturas organizacionais, tanto internas como externas, na forma de *sistemas* e *subsistemas*.

Essa idéia parece ter sido essencial para a visão das estruturas administrativas anteriormente circunscritas a partes e categorias mais ou menos estáticas inspiradas nas teorias burocráticas, como algo mais complexo e dinâmico, fortalecendo a idéia de estruturas vistas como *organizações* e possibilitou a incorporação de dimensões ainda não totalmente consideradas nas teorias anteriormente existentes na administração.

Decorrente dessa visão são as idéias de *hierarquização dos sistemas*, na qual prevalece a noção de mundo como um *grande sistema* e que alguns sistemas ou subsistemas estariam *contidos* em outros mais abrangentes (empresa, mercado e sociedade, por exemplo) e, assim, sucessivamente... ; e da *interdependência* entre *sistemas* e *subsistemas*, que, neste enfoque, não seriam vistos como partes ou fenômenos isolados, mas, sobretudo, dependentes de permanentes interações com outros *sistemas* e *subsistemas* nas quais haveria trocas por energia e insumos.

A força da influência da Teoria Geral dos Sistemas – TGS - na sociologia, na visão de alguns autores, não teria sido unidirecional, mas de natureza “simbiótica”²¹. Sobre isto, cabe observar que “embora o

²¹ Termo oriundo da biologia, “Simbiose é uma relação mutuamente vantajosa, na qual, dois ou mais organismos diferentes são beneficiados por esta

impacto da TGS tenha sido grande na sociologia, o estágio em que se encontrava a teoria sociológica por ocasião dos primeiros contatos com a nova abordagem fez que se iniciasse um processo *simbiótico* cujo desenvolvimento era difícil de ser previsto” (Prestes Motta e Vasconcelos, 2006, pag. 165).

Entre os exemplos dessa “simbiose” entre o sistemismo e os estudos organizacionais cabe destacar os estudos de George Homans que propôs a existência de um *sistema interno* configurado pelas atividades e interações pessoais e sentimentais entre indivíduos do próprio sistema e o *sistema externo* determinado pelo conjunto de atividades e interações cuja origem era creditada a fatores oriundos do ambiente físico, cultural e tecnológico. (Prestes Motta e Vasconcelos, 2006, pag.177 e Kwasnicka, 1993, pag. 37.).

A TGS aplicada aos estudos em administração, dentre outras influências, trouxe consigo a possibilidade de ver e analisar as estruturas através de suas partes e das relações entre elas. Os avanços das ciências biológicas que aos poucos decifrava os fenômenos de manutenção da vida em relação às forças degenerativas da natureza (entropia), ao mesmo tempo decifravam os processos *complexos* de auto-organização dos organismos vivos para sua manutenção e auto-reprodução. “Segundo Prigogine (1996), é pela auto-organização interna que os seres vivos criam estruturas dissipativas da entropia. Eles metabolizam a desordem e o caos do meio ambiente em ordem e *estruturas complexas* que se auto-organizam, fugindo à entropia” (Apud Ponchirolli, 2007, pag. 83).

Na esteira da “simbiose” entre as ciências sociais e o *sistemismo*, a percepção e compreensão sobre a *complexidade* como variável importante para a compreensão dos fenômenos sociais também passou a ser considerada. Sobre isso e a influência crescente desta percepção no final do século XX, observa Fróis (2004, pag. 6): “A *complexidade* (grifo meu) do mundo pede visão holística. Nessa visão, a química, a física e as demais ciências ditas instrumentais estão mais próximas das ciências humanas do que se imagina”.

Nas ciências sociais, mais especificamente na administração, uma das abordagens que incorporou essa visão é a que trata de analisar a *complexidade* como fenômeno e como variável nos processos organizacionais. Segundo Hall (1984, pag. 54), “a complexidade de uma organização produz efeitos profundos no comportamento de seus

membros, em outras condições estruturais, em seus processos internos e em suas relações com o ambiente”.

Algumas características estruturais das organizações são determinantes para que a complexidade seja maior ou menor, dentre elas o tamanho e a forma como a organização está estruturada em termos das suas partes e sub-partes, ou seja, como as tarefas necessárias para a consecução dos fins da organização estão distribuídas na mesma. Sobre isso, Hall observa que “as organizações complexas contêm muitas sub-partes que exigem coordenação e controle e quanto mais complexa é uma organização, mais sérios se tornam essas problemas” (Idem, pag. 55).

Os estudos sobre complexidade nas organizações em geral focaram suas análises em aspectos relativos à estrutura e a alguns processos internos. Sobre a estrutura, “os três componentes mais comumente identificados são: a diferenciação horizontal, a diferenciação vertical e a dispersão espacial” (Hall, 1984, pag. 56). Esses estudos indicaram que com o aumento da complexidade nas organizações, alguns processos internos passam a ser determinantes para sua sobrevivência. Sobre isso, cabe destacar que “a maior complexidade leva a maiores problemas de coordenação e controle” (Idem, pag. 61).

Portanto, parece evidente que é estreita a relação entre *complexidade*, a estrutura (configuração vertical, horizontal e dispersão espacial) e os mecanismos de coordenação e controle. Tendo em vista as características do objeto de estudo deste trabalho, essas relações e suas distintas formas de interpretação são importantes para subsidiar algumas análises que efetuei mais adiante.

Outra abordagem que marcou fortemente os estudos organizacionais a partir do *sistemismo* foi o modelo de organização na forma de um *sistema sócio-técnico*, proposto pelo grupo de Tavistock²², no qual as organizações são entendidas como um *sistema* produto de uma mescla de dois subsistemas, um *técnico* e outro *social* que operariam de forma interativa e interdependente.

Esta abordagem foi utilizada em relação às UCs brasileiras em pelo menos dois dos raros estudos que consideraram a Gestão de UCs sob o enfoque da ciência da administração. Um deles citou a abordagem sócio-técnica como enfoque passível de ser utilizado para pesquisas que

²² Grupo de pesquisa denominado *Tavistock Institute of Human Relations* – Instituto Tavistock - fundado na Inglaterra em 1946 e liderado por Eric Trist e Fred Emery, cuja abordagem teve como base a psicanálise aplicada aos estudos das organizações e suas interações com o ambiente. (Prestes Motta e Vasconcelos, 2006, pag. 175).

considerem as UCs como organizações (Araújo, 2007), representado (Figura 1) abaixo.

Outro estudo utilizou este enfoque quando avaliou os Conselhos de UCs²³ como sistemas sócio-técnicos com o intuito de configurá-los como “mecanismos de inclusão social e gestão democrática” (Alegria e Silva, 2008).

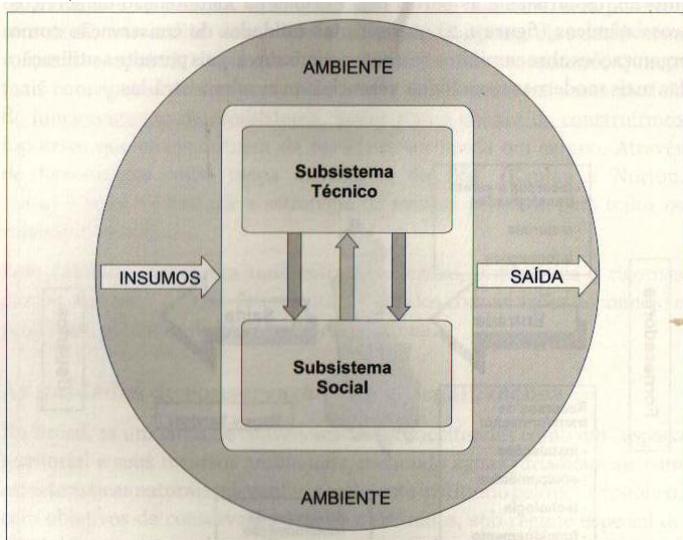


Figura 1 - "Inter-relacionamento dos subsistemas social e técnico no contexto organizacional".

Fonte: Moresi (2001), em Araújo (2007), pag. 128.

Uma abordagem não muito comum em estudos direcionados a organizações de mercado, mas que eventualmente é utilizado para explicar algumas das causas predominantes da fragilidade na implementação de políticas públicas no Brasil, é aquele que trata de um fenômeno político-organizacional definido por Charles E. Lindblom

²³ Conselhos de UCs ou Conselhos Gestores são estruturas e apoio à gestão de UCs previstos no Art.19 do Decreto Federal nº 4340/20027. "Compete a eles, entre outras atribuições: acompanhar a elaboração, implementação e revisão do plano de manejo da Unidade de Conservação, compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a Unidade, e propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população situada no entorno ou no interior da Unidade." (Macedo, 2008, pag. 15).

(Lindblom, 1959) como *muddling trough*²⁴.

Ao desenvolver suas análises e proposições sobre o *muddling trough*, Lindblom “sugeriu que a formação da política no governo não é um processo ordenado e controlado, mas sim um processo desordenado, no qual os elaboradores da política procuram lidar com um mundo que sabem ser muito complicado para eles” (Alves Filho e Salm, 2000, pag 14).

Na visão deste autor, o processo de tomada de decisões em políticas públicas seria efetuado na forma de um “mosaico de decisões individuais integradas por parte de administradores públicos” (Lindblom, 1959, pag. 79). Essas decisões seriam frutos de uma forma de análise da realidade baseada em uma combinação de valores e experiências vividas pelos tomadores de decisões se configurando em um “método” denominado por ele como tipo *Branch* (ramo): *successive limited comparisons* (Idem, pag. 81), cuja tradução poderia ser entendida como “comparações sucessivas e limitadas”. Essa forma de entender as decisões em políticas públicas estaria em contraste com a abordagem reconhecida por ele como *Rational-Comprehensive*, neste caso seria do tipo *Root* (raiz), ou seja, através de uma compreensão racional de fins e meios, bem como dos caminhos mais objetivamente reconhecidos para alcançar esses últimos.

Sob este enfoque, o aparente resultado pífio de algumas políticas públicas, notadamente aquelas mais complexas em termos de governança, poderia ser explicado pela aparentemente confusa combinação de decisões institucionais em diferentes níveis e não previsíveis nem planificadamente conectadas. Esta combinação, no seu conjunto, não geraria resultados globais conseqüentes conforme o formalmente planejado.

Porém, ademais que explicar o porquê algumas políticas públicas não são implementadas conforme o planejado, essa visão pode explicar uma determinada lógica de análises e “aproximações sucessivas” na direção dos resultados almejados. Na medida em que os objetivos de determinadas políticas são explicitados ao público e a depender de sua aceitabilidade por parte deste, os administradores passariam a contemporizar essas reações e a “reduzir” suas opções adaptando suas decisões de acordo com o que seria politicamente aceitável em cada

²⁴ Termo que indica “atingir sucesso, mesmo sem organização” (efetuado por mim a partir de traduções em língua inglesa. Em economia, esta expressão coloquial é frequentemente utilizada como sinônimo de “política de contemporização”, com o sentido de “empurrar com a barriga” (Cardoso e Dornbusch, 1988, pag 211).

caso (Idem, pag. 82).

Certamente alguns desses elementos podem ser reconhecidos ao analisar as políticas públicas no Brasil, bem como o objeto de estudo gestão de UCs, em especial os movimentos “espasmódicos” que, aparentemente, caracterizam seu desenvolvimento e consolidação de forma parcial e fragmentada.

A meu ver, o alcance das teorias citadas até aqui, em relação a aproximarem-se de uma apreensão mais “completa” da ação administrativa parece limitado ao tipo de visão mecanicista predominante até então que vê as organizações como “máquinas”²⁵.

A crescente capacidade de explicar os fenômenos existentes dentro das estruturas, e as relações dessas com o exterior, ganharam “poder de explicação” sobre o fato administrativo visto como “um todo” na medida em que incorporou a visão de “mais partes” nesse processo, a interdependência entre essas partes e os recursos envolvidos nessas interações.

Nessa visão as organizações passaram a ser estudadas sob duas perspectivas: como um *sistema fechado*, no qual se privilegiava a visão dos processos e elementos *internos* da organização vista como um conjunto de subsistemas inter-relacionados, e como um *sistema aberto*, com o surgimento de abordagens que incorporavam elementos *exteriores* à própria organização, nas quais os fatores *do ambiente*, como *cultura* e *relações de poder*, incidindo nos indivíduos e na organização e as inter-relações daí decorrentes passaram a ser considerados.

A percepção sistematizada das variáveis contidas nos processos de *decisão* e de *interação* entre o ambiente interno e o ambiente externo das organizações e suas influências mútuas deu origem a algumas abordagens, dentre elas a *contingencial*. Neste enfoque a visão das estruturas anteriormente consideradas de natureza mecânica, cada vez mais a aproximava da imagem delas como “organismos” (idem nota de rodapé 14) e possibilitaram análises cada vez mais robustas em termos de poder de explicação da crescente complexidade e do caráter dinâmico percebidos pelos teóricos desse campo.

Os trabalhos seminais que mais influenciaram o desenvolvimento dessa abordagem se deram a partir da análise das transformações tecnológicas na indústria e de seus efeitos nos indivíduos, grupos e nas estruturas organizacionais. Os principais estudos foram os desenvolvidos por Burns e Stalker, publicados em 1961, Lawrence e

²⁵ Metáfora utilizada por Gareth Morgan no seu livro *Imagens da Organização* (Morgan, 1996).

Lorsch em 1967 e Joan Woodward, desenvolvido na região do sudeste de Essex, Inglaterra entre 1958 e 1965 e sistematizados em 1968 (Woodward, 1968, apud Prestes Motta e Vasconcelos, 2003, pag. 211).

Influenciadas pela teoria dos sistemas abertos, as correntes *contingenciais* ressaltaram os fatores mais proeminentes no sentido de levar as organizações a se adaptarem às exigências do ambiente e “trabalham com a noção de adaptação contínua da organização ao meio ambiente e de seu ajuste interno (*fit*) às características deste, sob pena de sofrer o processo de entropia (morte).” (Prestes Motta e Vasconcelos, 2003, pag. 210).

Nessa visão as organizações passaram a ser estudadas basicamente “em escala”: como um “*sistema em si mesmo*”, mas não fechado, porém, vistas como um conjunto de subsistemas inter-relacionados, como *sub-sistema* de outros *sistemas* mais amplos. Fatores e variáveis *do ambiente*, como *cultura e relações de poder*, incidindo nos indivíduos e na organização e as inter-relações daí decorrentes passaram a ser considerados.

As abordagens contingenciais se dedicaram basicamente a destacar quais fatores do ambiente afetavam em maior ou menor grau as organizações e em avaliar a *eficácia* em relação ao cumprimento de *metas*.

Em relação aos fatores mais importantes para o sucesso das organizações, a estratégia adotada para cada caso tomou importância destacada nas últimas décadas a partir de alguns trabalhos direcionados a aprimorar a capacidade de competir e de sobreviver das empresas em um ambiente cada vez mais complexo, exigente e competitivo. Michael E. Porter (Porter, 1980) propôs dois tipos básicos em relação à estratégia para empresas, a *diferenciação* ou a *liderança de baixo custo*, sendo que no primeiro, deveria ser privilegiada a flexibilidade, o aprendizado e a pesquisa combinados com uma estrutura de coordenação horizontal; no segundo tipo deveriam ser adotadas a rigidez, a centralização da autoridade e a supervisão como princípios estratégicos.

Outra classificação quanto aos tipos de estratégias a ser adotada pelas empresas para se adaptar às contingências do ambiente externo foi desenvolvida por Raymond E. Miles e Charles C. Snow (Miles *et al*, 1978) e pressupõe quatro tipos básicos – prospectiva, defensiva, analisadora e reativa; cada uma delas se prestava a determinada situação de mercado e aos propósitos definidos pelos dirigentes quanto à posição almejada em relação ao mercado e aos concorrentes.

A escolha da estratégia passou a ser considerada primordial para o sucesso e sobrevivência das empresas nas últimas décadas do século

passado e as consultorias para planejamento estratégico pululavam tanto no setor privado como na administração pública, principalmente por métodos que foram disseminados na indústria em nível global, dentre eles a “reengenharia” e os “programas de qualidade total”.

Outros fatores contingenciais, além da estratégia, foram considerados fundamentais para os projetos organizacionais. Richard L. Daft destacou a tecnologia, o tamanho, a cultura e o tipo de ambiente como os mais preponderantes (Daft, 2008, pag. 66). Com a visão estratégica influenciando progressivamente os processos de planejamento, a definição de *objetivos* e *metas* organizacionais se tornou cada vez mais importante. Este enfoque pressupõe que os *objetivos gerais* sejam definidos pela alta administração e, nos métodos mais correntes de planejamento são tratados como *missão*; os objetivos específicos são estabelecidos e agrupados por área ou departamento na forma de *metas*. As metas, por sua vez, são utilizadas como ferramenta para atingir os objetivos estipulados nos processos de planejamento estratégico ou mudança organizacional. Este mesmo autor classifica as *metas* em dois tipos principais, as metas oficiais e as metas operativas. As oficiais seriam as metas “formalmente estabelecidas do escopo dos negócios e dos resultados que a organização tenta alcançar” (Idem, pag. 56); as metas operativas seriam aquelas que “designam os fins buscados por meio dos procedimentos operacionais da organização e explicam o que a organização está realmente tentando fazer” (Idem, pag. 57).

De maneira geral, o desempenho das organizações na visão estratégica depende diretamente do quanto elas conseguem atingir suas metas e esta medida é efetuada tendo em conta o conceito de *eficácia* significando o “grau com o qual as organizações atingem suas metas” (Idem, pag. 67).

Das três abordagens contingenciais desenvolvidas para a avaliação da eficácia organizacional - *de metas*, *de recursos do sistema* e *do processo interno* -, a que interessa destacar aqui em função de sua potencial aplicabilidade no objeto de estudo é a abordagem de recursos do sistema. Neste enfoque a eficácia é medida tendo em conta a capacidade das organizações em obter e gerenciar os recursos do ambiente e é indicada nos casos em que outras abordagens não são possíveis de serem obtidas; ela deve medir prioritariamente a habilidade dos dirigentes ou outros elementos da organização em *perceber e interpretar* o ambiente e obter recursos necessários para a organização. Esses recursos podem ser tanto *tangíveis* (suprimentos e pessoal), como *intangíveis* (conhecimento e cultura corporativa) (Idem, pag. 70).

Outra contribuição de Daft foi ressaltar que, em função do alto

nível de complexidade inerente aos processos organizacionais, a *interpretação* é o elemento crítico que distingue organizações humanas de outros sistemas menos complexos. Segundo este enfoque, as organizações poderiam ser vistas como *sistemas de interpretação* e que este sistema se caracterizaria pelo “conjunto de dados, percepções e mapas cognitivos compartilhados pelos dirigentes” (Daft e Weick, 2001, pag. 285). Vistas desta forma, nas organizações estariam presentes três fases ou etapas através das quais aconteceria o processamento e uso das informações percebidas no ambiente: “*scanning* (coleta da informação), interpretação (informações passam a ter significado) e aprendizado (ação como resultado)”²⁶ e que “uma questão chave para este tipo de sistema é reconhecer quais seriam os receptores mais especializados que interagem com o ambiente e através dessa interação obtém, processam e filtram a informação até o centro nervoso do sistema” (Idem, pag. 285).

De outra parte, algumas correntes teóricas desenvolveram uma compreensão mais abrangente em termos da delimitação e de distintas dimensões da ação organizacional e de seus efeitos externos, pois, ao darem foco no *ambiente* na análise organizacional, elas aprofundaram a compreensão das relações entre este e as *estruturas organizacionais*. As principais correntes dessas teorias, denominadas por alguns autores como *ambientais*, são: Teoria da Ecologia Populacional, com foco nos elementos estruturais do ambiente, “teorias que enfatizaram aspectos relacionais e políticos do ambiente”, dentre elas, a Perspectiva das Organizações em Rede, a Teoria de Dependência de Recursos, A Teoria dos Custos de Transação e, por fim, o Neo-institucionalismo (Prestes Motta e Vasconcelos, 2003, pags. 367-398).

Essas teorias *ambientais* apresentaram, de acordo com seus enfoques interpretativos e categorias de análise, um ferramental teórico e diversificado aplicável a sistemas organizacionais complexos, ao incorporarem elementos cada vez mais dinâmicos presentes nos processos de interações organizacionais, tanto de caráter *estruturais*, ou seja, relativos aos processos e variáveis internas da organização, como *estruturantes*, em relação às organizações e as suas interações com o meio social.

Dessa forma, cada uma dessas correntes teóricas trouxe características específicas que enriqueceram os estudos organizacionais e inspiraram experiências empíricas tanto nas organizações de mercado como na administração pública.

²⁶ Estas traduções foram por mim efetuadas através do esquema apresentado por Daft e Weick (2001, pag. 286).

Certamente essas visões influenciaram as escolas e os governos. Dessa forma também se refletiam nos métodos de planejamento e de compreensão do objeto de estudo *gestão de UCs*, principalmente no que se refere às técnicas de consulta pública para a criação de novas UCs – previstas na legislação incidente - e de inclusão da sociedade do entorno das UCs nos processos formais de planejamento e de formação dos conselhos gestores. Porém, em face da limitação de espaço para comentar cada uma dessas correntes nesta dissertação e da necessidade de ancorar a opção teórica definida para as análises, darei, mesmo que superficialmente, mais ênfase ao conceito de *institucionalização* e ao *Neo-institucionalismo*. Esta escolha é decorrente da minha percepção de que estas abordagens, a princípio, ofereceriam maior poder de explicação para o objeto de estudo, em função de seu caráter fortemente dinâmico e complexo.

O Institucionalismo ou Teoria Institucional teve sua origem marcada pelas proposições teóricas contidas no trabalho de J. W. Meyer e B. Rowan (Meyer e Rowan, 1977) sobre o papel de “mitos e cerimônias” como variáveis cognitivas preponderantes para a sobrevivência e o poder das organizações em determinados contextos sociais. “Essa análise foi guiada por uma idéia- chave, qual seja: as estruturas formais tem propriedades simbólicas assim como as propriedades geradoras de ação”²⁷.

A perspectiva institucional abandona a concepção de um ambiente formado exclusivamente por recursos humanos, materiais e econômicos para destacar a presença de elementos culturais – valores, símbolos, mitos, sistema de crenças e programas profissionais. (Carvalho e Vieira, 2003, pág. 6).

Prestes Motta e Vasconcelos definiram a *institucionalização* como sendo “um processo de fabricação da verdade” (2003, pag. 383) se valendo do conceito cunhado por Zucker (1987), que definiu o termo como sendo “o processo pelo qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real”. Segundo Carvalho e Vieira (2003, pag. 1) o processo de *institucionalização* “pode ser sintetizada num aspecto: os valores substituem os fatores técnicos na determinação das

²⁷ Clegg, S., Hardy, C. & Nordy, W. Handbook de Estudos Organizacionais. Atlas, pp. 196-219. Tradução de Humberto F. Martins e Regina Luna S. Cardoso. Fonte: http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_03.pdf, consultado em março de 2010.

tarefas organizativas”.

O conceito de *institucionalização* parece adequado quando aplicado ao processo de consolidação e, conseqüentemente de implementação e gestão de UCs, pois traz em si a idéia de *construção* de uma determinada *realidade social* a partir da *ação institucional* levada a cabo por *agentes* sociais em determinados contextos.

O enfoque “neo-institucionalista” que evoluiu a partir da década de 1970 quase como um “relançamento da Teoria Institucional” (Carvalho e Vieira, 2003), concretizou sua contribuição mais efetiva às teorias administrativas ao considerar a relação das estruturas organizacionais com valores e elementos *culturais* dos contextos nos quais as organizações estão inseridas. Este enfoque, uma vez enriquecido com as proposições teóricas sobre a natureza dinâmica das organizações e da multiplicidade das “relações interorganizativas específicas” com o ambiente, possibilitou a incorporação da dimensão dos *valores* e dos *significados* - *simbólica* - nos processos de gestão, sem, no entanto, deixar de ver o papel “estruturante” das organizações em relação ao ambiente e em relação aos indivíduos que as compõem.

Nessa corrente teórica, o neo-institucionalismo, a visão do ambiente visto como um “jogo” de forças é impulsionado por *relações sociais* que “confrontam” a todo tempo o *ambiente* e a organização. Essa característica reforça a percepção de que essa base teórica é adequada para servir de matriz teórica para as análises feitas com foco no “jogo” de *significados* e *representações simbólicas* como força proeminente do processo de *institucionalização* e de *gestão* de UCs. Essas características aproximam essa abordagem da teoria de campo e poder simbólico de Pierre Bourdieu, conforme comentarei mais adiante.

Tanto no neo-institucionalismo, como nas outras correntes teóricas ambientais, a inserção de elementos de caráter subjetivo – significados, símbolos e representações - nos estudos organizacionais teve como conceito chave a *cultura* e os processos vistos como adequados para compreender a maneira pela qual essa variável era determinante nos processos de *decisão* individuais ou coletivos. O caráter em parte *subjetivo* dos processos decisórios no nível dos indivíduos, a capacidade de adaptar-se, a *plasticidade* e a *resiliência*²⁸ das estruturas organizacionais às influências ambientais, assim como os

²⁸ “A resiliência é a medida (1) da quantidade de mudanças que um sistema pode suportar, sem perder o controle sobre suas estrutura e funções; (2) do nível que o sistema pode alcançar em termos de auto-organização; e, (3) da habilidade de criar e aumentar progressivamente a capacidade de aprendizagem e adaptação. (*Resilience Alliance*, 2001)” (in Vieira et al, 2005, pág. 322).

efeitos da existência e interação das organizações em relação ao ambiente, em grande medida, contribuíram para a inserção dessa variável.

Considerada como fator dinâmico no interior das estruturas e sujeito às influências do ambiente externo, a *cultura* passou a ser considerada como uma variável preponderante da organização nos processos de mudança aos quais estavam sujeitas ao interagir com um *ambiente* cada vez mais exigente, dinâmico e complexo.

Em algumas das abordagens que incorporaram essa variável, a *cultura*, com uma nítida visão estratégica e funcionalista, ela era considerada mais como um ativo instrumental a ser trabalhado no sentido de prover maior produtividade às organizações, “...um elemento já pronto e acabado, como uma ferramenta de administração. (...) A cultura é considerada nessa análise uma forma de controlar os comportamentos individuais, de integrar os objetivos individuais aos objetivos da organização” (Prestes Motta e Vasconcelos, 2003, pag. 306, *apud* Thomas Peters e Robert Waterman, 1982).

Essa visão da *cultura* como *ferramenta gerencial* é particularmente importante para a base teórica utilizada neste trabalho, pois incorporou a idéia de *gestão simbólica* ao reconhecer o papel que gerentes poderiam desempenhar em relação a estimular nos indivíduos comportamentos desejáveis através de prêmios e recompensas e desestimular aqueles entendidos como prejudiciais a uma gestão de excelência. Essa visão trazia fundamentos metodológicos da psicologia experimental, dentre eles os estudos desenvolvidos por Skinner²⁹ que propôs o conceito de “condicionamento operante” a partir de estudos comportamentais de animais em laboratório submetidos a estímulos positivos e negativos.

Algumas experiências baseadas nesse enfoque foram efetuadas na busca pela *excelência*, considerada com resultado de um processo de *construção cultural* capitaneada por um grupo de dirigentes denominados *gerentes simbólicos*. Estes, por sua vez, utilizariam

²⁹ Burrhus Frederic Skinner (1904-1990), eminente psicólogo estadunidense. Lecionou nas Universidades de Harvard, Indiana e Minnesota. Entre outros trabalhos publicou os seguintes livros: *Behavior of Organisms*, (o comportamento dos organismos), *Verbal Behavior* (comportamento verbal) e *Science and Human Behavior* (comportamento científico e humano). Fonte: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/per07.htm>, 10/06/2010.

estratégias de difusão de valores e padrões culturais junto aos funcionários para induzi-los a incorporar a idéia de *excelência* como *cultura*; essas estratégias eram basicamente uma mescla de cerimônias, premiações, mitos e heróis, cujo conjunto viria a ser denominado de *estímulo simbólico* (Deal e Kennedy, 1982). Um fator limitante dessa abordagem foi a constatação que, uma vez cessado o estímulo, os comportamentos desejados tendiam a diminuir, criando assim uma dependência cada vez maior por mais e mais estímulos, o que, no âmbito da administração poderia vir a se tornar uma estratégia inviável no longo prazo. Esse enfoque sobre cultura e seu uso *gerencial* serviram de inspiração para algumas análises que efetuei acerca do objeto de estudo e estão comentados quando tratei da gestão de UCs como sistema simbólico.

Conforme indicado por mim anteriormente, a seqüência deste capítulo está organizada em mais duas partes, Gestão de UCs e a Burocracia e Gestão de UCs e Poder Simbólico, com o intuito de enriquecer o processo de enquadramento teórico do objeto de estudo e para o desenvolvimento dos objetivos de pesquisa aqui almejados.

2.3 TEORIA DA BUROCRACIA

A despeito de diversas tentativas de mudança nos modelos de gestão pública no Brasil, que, ou foram aplicadas parcialmente, ou sofreram os efeitos dos padrões acima citados, ou foram esquecidas entre diferentes governos por questões políticas, é evidente que a lógica predominante na administração pública em geral, e no modelo vigente de implementação e gestão das UCs, em particular, é a lógica da burocracia.

Essa lógica parece sobreviver às tentativas de mudanças pela força de seu imbricamento nas estruturas institucionais e porque a instabilidade dos dirigentes dos órgãos públicos, trocados a cada ano ou a cada mandato, termina por aumentar muito o poder dos escalões profissionais que detém a informação mais relevante para o “funcionamento” dos processos administrativos. Nesse sentido, a burocracia termina por se configurar como uma força de *resiliência* do sistema para não sucumbir a cada “golpe de instabilidade” que as tentativas de mudança provocam nas estruturas de poder.

Para que se possa entender a relação da Gestão de UCs com a Burocracia é interessante que se leve em conta o processo histórico de aparecimento e evolução das instituições governamentais federais no

Brasil e de que forma a lógica burocrática foi se tornando hegemônica nessas organizações.

A despeito do aprendizado e de “novas teorias pós-modernas ou contemporâneas” na administração e gestão pública, no Brasil, pelo menos a partir dos anos cinquenta até o advento da NAP nos anos noventa e seus efeitos contemporâneos, os instrumentos administrativos básicos de planejamento, controle e gestão são praticamente os mesmos e refletem e a *lógica burocrática*.

O que parece ter predominado como lógica em todo esse período, foi a concepção do “tipo ideal” weberiano, se não na sua plenitude, em função de distorções ou disfunções de interpretação e aplicação da teoria, ao menos como forma predominante de visão de mundo transposta para a organização formal e para o exercício do poder.

Mas, o que é Burocracia e em que medida e de que forma ela está presente na organização objeto deste trabalho? Para um melhor enquadramento teórico desse termo e das distintas formas que ele é empregado é necessário lançar mão de alguns dos enfoques que melhor explicam este conceito. Este esforço em abordar, mesmo que superficialmente, a teoria da burocracia pode fornecer importantes pistas sobre possíveis idiossincrasias criadas no processo de sua adoção e uso como “termo” e aplicação no objeto analisado.

Neste caso, para auxiliar no entendimento sobre a realidade dos processos institucionais direcionados à *implementação e gestão* de UCs no Brasil, foi indispensável proceder uma análise sobre as distintas formas de compreensão do conceito “burocracia”, os *fundamentos* da burocracia como forma de organização, suas *dimensões* e principais *características*.

Como pressuposto a ser verificado, foi considerado neste trabalho que as estruturas organizacionais formais vigentes neste campo são inspiradas na “lógica burocrática”. Um olhar, mesmo que não muito atento para as estruturas e para os modelos de gestão aplicados a essas instituições, não hesitaria em reconhecer que elas são “organizações burocráticas”. Neste caso, o uso do termo “burocracia” se aplicaria tanto com o sentido de uma *forma de administrar*, como indicando uma determinada *tipologia de organização*.

Para aclarar um pouco a questão dos distintos usos e significados deste termo, entendi ser indispensável uma apresentação, mesmo que sumária, de alguns enfoques diferentes sobre o conceito de burocracia.

Três significados distintos podem ser delimitados sobre este termo, um primeiro inspirado na teoria Marxista, outro inspirado na

“sociologia” de Max Weber³⁰ e o terceiro sentido utilizado por Robert K. Merton³¹ para explicar a conotação negativa e “popular” do termo.

Considerado por algumas correntes como um dos mais proeminentes cientistas políticos e sociais do Século XX, Max Weber também é mencionado por alguns autores como o “pai da burocracia”. Na realidade, a burocracia já existia como prática administrativa muito antes de Weber e por ele foi citada quando exemplificou seu emprego histórico principalmente nas estruturas militares e nos organismos responsáveis pela manutenção do poder nos feudos e na estruturação dos estados-nações há muitos séculos (Weber, 2004).

Porém ele foi o responsável por sistematizá-la cientificamente como uma *tipologia de organização* e de estabelecer os pilares teóricos sobre os quais evoluíram muitas das abordagens e enfoques daí decorrentes.

Anteriormente à conotação “weberiana” sobre o termo burocracia, Karl Marx, ao desenvolver a sua teoria, utilizou este conceito para designar uma “camada social” específica que “tem o encargo da administração dos negócios públicos e que se apresenta, frente às corporações voltadas para atividades particulares e ligadas a interesses particulares, como portadora de um interesse universal”.

Essa visão sobre a burocracia a relaciona como parte estrutural de uma sociedade de classes. Porém, a teoria marxista não a considerava, na essência, sob a lógica da luta de classes, uma classe social, como a dos empregados, dos patrões, etc., mas um “corpo especial na sociedade” cuja função seria a de “fazer prevalecer a ordem comum” (Lefort, 1979, pág. 149). Com este sentido, a burocracia estaria sempre a serviço da classe dominante e uma de suas principais funções seria a de manter o “*status quo*”, apesar de poder, em determinados contextos, “se chocar com certos de seus interesses e adquirir então uma relativa autonomia” (ibidem, pág. 149).

Nos países do Leste Europeu, após a tomada do poder pelas classes “dominadas”, a burocracia, que anteriormente estava “a serviço

³⁰ Emil Maximillian Weber, nasceu em Efurt, Alemanha, em 21 de abril de 1864 e faleceu em Munique em 14 de junho de 1920. Sistematizou a teoria da burocracia e é considerado um dos “pais da sociologia”. Suas obras mais conhecidas são *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* e *Economia e Sociedade*.

³¹ Robert King Merton nasceu Meyer R. Schkolnick em 4 de julho de 1910, em South Philadelphia, E.U.A, e usou esse nome durante os primeiros 14 anos de vida. Filho de imigrantes da Europa Oriental, Merton tornou-se um dos mais proeminentes cientistas sociais do século XX, sendo considerado o pioneiro da Sociologia das Ciências. Faleceu no dia 23 de fevereiro de 2003 em Nova York. Seu livro mais conhecido foi *On the Shoulders of Giants* (“Nos ombros de gigantes”).

da burguesia”, assumiu o papel de estrutura principal para o controle e administração do estado comunista fortemente centralizado. Por outro lado, o crescimento da atividade industrial nos países do hemisfério norte, principalmente impulsionados pela mobilização para a Segunda Guerra Mundial, e das estruturas administrativas dos estados em franco desenvolvimento econômico, alçaram a burocracia, para além da conotação marxista de “corpo especial da sociedade”, para um fenômeno social relacionado à busca de *eficiência* econômica nos processos administrativos e organizacionais.

Nessa direção, o termo burocracia passou a ter outro sentido a partir da tese de Max Weber. Ao propor os fundamentos, evidenciar as principais características, sistematizar os procedimentos e definir de forma padronizada o funcionamento da burocracia, Weber proporcionou o status de técnica ao termo “burocracia” de forma a dar origem à conotação científica deste conceito.

Em função da força de seus argumentos contextualização histórica e da forma científica em sistematizar suas análises e proposições, essa nova perspectiva estabeleceu as bases teóricas principais ao que ficou estabelecido como Teoria da Burocracia. Nessa visão weberiana, não havia uma distinção muito evidente entre os termos *burocracia* e *organização*, sendo que, em algumas passagens de sua obra, estes conceitos são utilizados como sinônimos.

Embora reconhecendo que esse enfoque estaria baseado numa “abstração”, frente às imprevisibilidades do mundo real, Weber desenvolveu a idéia do “tipo ideal³²” de burocracia e de organização regida pela lógica burocrática. Para embasar suas proposições, ancorou todo o desenvolvimento dessa tese nos conceitos de “dominação” e “racionalidade”. Nessa perspectiva, a organização burocrática teria sua fonte de poder na autoridade do tipo “racional-legal”. Isso pressupõe que, entre outros aspectos, ela e seria concebida e gerida a partir de um complexo conjunto de normas e regulamentos e onde o tipo de mando seria baseado no princípio de hierarquia. (Hall, 1978).

Já sistematizada como teoria, este sentido weberiano do conceito de burocracia consolidou sua conotação científica a partir de algumas características que serão mais especificadas adiante. A partir deste

³² O tipo ideal, segundo Weber, expõe como se desenvolveria uma forma particular de ação social se o fizesse racionalmente em direção a um fim e se fosse orientada de forma a atingir um e somente um fim. Assim, o tipo ideal não descreveria um curso concreto de ação, mas um desenvolvimento normativamente ideal, isto é, um curso de ação “objetivamente possível”. (Fonte: <http://www.culturabrasil.pro.br/weber.htm>, consultado em maio de 2010).

sentido do termo *burocracia*, foram desenvolvidos inúmeros enfoques científicos, e é através deles que serão efetuadas algumas das análises do presente trabalho.

Porém, um terceiro sentido do termo deve ser levado em conta nesse contexto: a burocracia vista como símbolo de ineficiência ou ineficácia. Este enfoque, embora seja antagônico com a idéia de eficiência, é particularmente relevante neste trabalho pela importância que o uso dessa conotação tem, na atualidade sobre o objeto de estudo, pois distintos sentidos são utilizados para o termo “burocracia” quando relacionados à Gestão de UCs.

Este uso popular do conceito tem a função de evidenciar aquilo que limita, que constrange, que leva a organização a não funcionar conforme o planejado e que impede sua eficiência. Esse fenômeno de aplicação antagônica do termo “burocracia” reflete o inverso da eficiência.

No sentido popular, burocracia significa papelada, números excessivos de tramitações, apego excessivo aos regulamentos, ineficiência. Na verdade, o povo deu o nome de burocracia aos defeitos do sistema, ao que Robert K. Merton chamaria de suas *disfunções*. (em Motta e Pereira, 1981, pág. 21).

Portanto, a depender da natureza da abordagem e dos diferentes contextos onde o termo é aplicado, podem ser considerados esses três sentidos ao conceito de burocracia: (i) representando um “corpo especial da sociedade” a serviço do poder central³³, na visão marxista, (ii) denominando uma teoria (da burocracia) relacionada a um tipo de poder e de dominação aplicável a organizações produtivas, com base na tese weberiana e utilizada pelas ciências da administração, ou ainda, (iii) com a conotação “popular” indicando seus defeitos, suas “disfunções”, como evidenciado por Merton.

Essa diferenciação é particularmente importante neste trabalho porque, ao que tudo indica a maioria dos estudos que relacionam o objeto “gestão de UCs” com o conceito de burocracia se refere aos sentidos primeiro e último, acima referidos.

³³ Relacionado às UCs federais, este sentido de burocracia também é denominado de “Brasília”. Neste caso, se refere à burocracia como corpo institucional algo abstrato e impessoal à qual é creditada a origem de decisões dúbias, confusas ou autoritárias. É comum o uso da frase: “Brasília decidiu”, “Brasília pediu” ou “Brasília proibiu”, etc.

Por outro lado é a partir do sentido científico do termo e de sua sistematização como teoria no campo da administração que devem ser desenvolvidas as análises aqui propostas, quando se objetiva detectar e avaliar a gestão de UCs frente às características e *funções* da burocracia.

Em relação ao “tipo ideal” como idéia de uma forma pura de organização burocrática, a fonte de poder estaria na autoridade do tipo “racional-legal”, seria construída e gerida sob um complexo conjunto de normas e regulamentos escritos e exaustivos e onde o tipo de mando seria baseado no princípio de hierarquia. É importante que se considere a noção do “tipo ideal” relacionado com a “lógica racional” que, a despeito das possibilidades erráticas de qualquer atividade humana, traz na sua essência uma percepção de causalidade objetiva entre meios e fins.

De forma simplista pode se afirmar que a “lógica racional” é o império da razão, neste caso, da razão instrumental ou utilitarista.

Em “Economia e Sociedade” Weber analisa as raízes do termo “razão” a partir do conceito inglês *reasonable* e lhe atribui

[...] o significado de ‘racional’ no sentido de ‘praticamente conveniente’. Nessa base, pôde-se chegar à conclusão de que aquilo que *praticamente conduz a conseqüências absurdas* (grifo nosso) não pode ser o direito almejado pela natureza e pela razão, e isso significa a inclusão expressa no conceito de razão de pressupostos materiais. (Weber, 2004, pág. 137).

Com esse sentido weberiano do termo, a “racionalidade” não deve ser analisada sob a perspectiva de suas possíveis tipologias ou diferentes graus de predominância. Concebida a partir do “tipo ideal”, a organização burocrática teria na “racionalidade pura” o seu fundamento e a partir dessa orientação estaria a serviço do “praticamente conveniente” que num sistema capitalista significa “eficiência”.

A presença dessas características na construção teórica da *burocracia* nos remete, portanto, ao sentido *científico* do termo, ou seja, “um tipo de cooperação na qual as funções de cada parte são precisamente pré-ordenadas e estabelecidas e há uma garantia de que as atividades planejadas serão executadas sem maiores fricções”, conforme definem Motta e Pereira (1981, pg 21), baseado no conceito original de Manheim³⁴.

³⁴ Karl Mannheim (1893 — 1947): sociólogo judeu nascido na Hungria, aluno do sociólogo Alfred Weber, irmão de Max Weber, foi professor extraordinário de sociologia em Frankfurt a partir de

Sobre a relação entre burocracia, racionalidade e eficiência, Motta e Bresser Pereira se baseiam no conceito de “ato racional” como principal elo esses conceitos e assim o definem:

Ato racional é aquele coerente em relação aos fins visados: ato eficiente ou produtivo é aquele que, não só é coerente em relação aos fins visados, como também exige o mínimo de esforços, o mínimo de custos, entendidos estes termos em seu sentido amplo, para um máximo de resultados. (Motta e Bresser Pereira, 1981, pág. 23).

Com este enfoque que privilegiava a eficiência, este modelo acabava por ser “protegido” pela concepção do “tipo ideal”, ou seja, sem as fragilidades inerentes a situações reais de aplicação e suas possíveis distorções decorrentes da natureza humana. Sob esses fundamentos teóricos, a burocracia, ou, de forma mais ampla, a organização burocrática, ganhou espaço quase que hegemônico entre os sistemas sociais do capitalismo, seja na vida privada, na forma de empresas cada vez maiores e mais complexas, seja na administração pública.

Em relação a essa ampla aplicabilidade como forma de organização Weber afirmava, a título de exemplo, que a burocracia era encontrada em clínicas particulares, hospitais, ordens religiosas, na Igreja Católica, no episcopado universal, na grande empresa capitalista, partidos e o exército moderno. Dentro dessa perspectiva, o que aproxima a forma de controle predominante nessas organizações do tipo burocrático é um tipo de determinado de *dominação*.

Weber (1998) reconhecia três tipos puros de dominação legítima: de caráter racional, tradicional e carismático.

1. De caráter racional (ou dominação legal): pressupõe que aqueles que são nomeados para exercerem a dominação, de fato tenham o direito de mando sobre aqueles que recebem as ordens. Há a crença na legitimidade dessa relação;
2. De caráter tradicional: há um cunho quase que religioso a respeito da dominação, vista como algo inquestionável, já que

1930. Em 1933, com a ascensão do nazismo Mannheim deixou a Alemanha para tornar-se professor da London School of Economics. Sua obra mais conhecida é também seu primeiro livro, (Ideologia e utopia), de 1929. É considerado o precursor de uma nova disciplina: a sociologia do conhecimento. (fonte: Site Wikipedia, acessado em 30/11/2009).

quem exerce a autoridade o faz em virtude das tradições observadas por todos;

3. De caráter carismático: quem exerce a dominação é visto como de caráter exemplar e poder heróico, o que torna inquestionáveis as ordens por ele criadas.

Ainda segundo Max Weber, fundamentada na autoridade racional legal, este tipo de organização se configuraria pela presença das seguintes características:

1. Existe uma divisão sistemática do trabalho;
2. os cargos são estabelecidos a partir dos princípios hierárquicos;
3. existem normas e regras que norteiam as tarefas de cada cargo, sendo que para a ocupação destes cargos são observados critérios de mérito e competência;
4. ocorre uma separação total entre a propriedade privada e o corpo administrativo;
5. existe autonomia na gestão dos recursos;
6. os administradores são profissionais que conduzem a organização em troca de emprego e de salário correspondente ao cargo;
7. as ações são registradas e transmitidas por meio de normas escritas. (Prestes Motta, 1978).

Reconhecendo que este *tipo ideal* não necessariamente ocorreria de forma plena, Weber observava que “Com *graduações variadas* (grifo nosso) na aproximação do tipo puro, sua existência histórica pode ser demonstrada em todas essas esferas” (Weber in Campos, 1978, pág 21).

Alguns estudos posteriores se dedicaram a investigar a presença e a preponderância da burocracia como lógica organizacional em distintos setores. Uma dessas pesquisas empíricas foi feita no final dos anos sessenta pelo “Grupo de Aston”³⁵ e reconheceu a sua presença em organizações de porte grande em diferentes setores, dentre eles: setor industrial e empresas estatais do governo britânico, empresa de construção civil, algumas indústrias de transformação, órgãos locais públicos de transporte e cadeias de varejo. Em todos esses setores foram encontradas as características da organização burocrática em maior ou

³⁵ Grupo de pesquisadores - *Industrial Administration Research Unit* - de Aston, na Inglaterra, fundado e dirigido por Derek S. Pugh, que na década de 60 realizou ampla pesquisa relacionando organizações e meio ambiente, para identificar dimensões da estrutura organizacional.

menor grau (Motta e Pereira, 1981, pág 66).

Estes e outros estudos e aplicações empíricas inspiraram vários autores à proposição de que “a burocracia deveria ser vista sob uma perspectiva dimensional, ou seja, por meio de alguns aspectos que a caracterizassem e que permitissem compreender o grau de burocratização das organizações” (Menegassi, 2007, pág. 15).

Hall, através de diferentes estudos (1961; 1962; 1963; 1967; 1968; 1978), com base nos principais autores que escreveram sobre a burocracia, elegeu, então, seis dimensões segundo as quais o modelo burocrático poderia ser percebido nas organizações:

1. hierarquia de autoridade,
2. divisão do trabalho,
3. sistema de normas,
4. sistema de procedimentos,
5. impessoalidade e
6. competência técnica.

Segundo essa percepção, a organização será mais ou menos burocrática conforme a intensidade da presença das dimensões burocráticas nela, que, em graus elevados compreendem o que Weber (1998) denominou de tipo ideal da burocracia. (Ibdem, pág. 15).

Este enfoque, que também pode ser denominado de multi-dimensional (Campos, 1978), ofereceu importante suporte teórico para investigações sobre a presença plena ou a preponderância relativa da lógica racional burocrática nas organizações. Ao permitir categorizar as distintas dimensões propostas, esta abordagem trouxe mais precisão de análise do que se fosse aplicada uma visão unidimensional aos objetos de estudo.

Sobre esse aspecto, Hall afirmava que:

Na burocracia de tipo ideal todas essas dimensões estariam presentes em alto grau, enquanto as organizações não-burocratizadas ou simples apresentariam, idealmente, baixo grau de frequência em todas as dimensões. Mais precisamente, uma organização altamente burocratizada seria caracterizada por uma complexa divisão do trabalho; uma estrutura hierárquica multigrada e rigorosamente observada; normas extensivas de controle da

atuação no trabalho; normas de trabalho bem desenvolvidas e sistematicamente observadas; comportamento impessoal – tanto entre os membros das organizações como entre estes e os não-membros – orientados por normas que enfatizam o cargo e não o seu ocupante como base da interação; e a importância do êxito no desempenho das tarefas – como base para a promoção e salário. (Hall, 1978, p.33).

A partir desta perspectiva, foi considerado preliminarmente como “organização burocrática”, ou simplesmente como “burocracia”, o marco institucional responsável pela gestão das UCs federais no Brasil. Em função de sua hegemonia como modelo e das evidências das estruturas institucionais observadas, não se fará uma análise exaustiva da presença ou ausência de determinadas características descritoras deste tipo de organização responsável pela gestão de UCs no Brasil.

De antemão, considere como “fato dado” que, tanto as instituições anteriormente responsáveis por essa política (IBDF, SEMA, IBAMA), como a atual, o Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade – ICMBio – são organizações nas quais predomina a *lógica burocrática*, a despeito das reformas administrativas e das estratégias de modernização às quais essas estruturas foram submetidas nas últimas décadas.

Como seria de se esperar no mundo racional, essas estruturas foram concebidas e planejadas com a visão do “tipo ideal” de organização burocrática, inspirada na “lógica racional” e num tipo específico de dominação baseada na autoridade “racional-legal” e funcionam a partir de um complexo conjunto de “normas” e regulamentos formais e suas estruturas são concebidas sob premissas do “princípio de hierarquia”.

Esta “tese” acima formulada tem base na expectativa por parte da sociedade, no seu imaginário, quando administradores trabalham na estruturação de um órgão governamental para cumprir determinado mandato. O mais “lógico” seria imaginar que o que deve reger um trabalho dessa natureza é a “lógica racional” aplicada para “idealizar” - portanto concebida como *tipo ideal* -, uma estrutura administrativa que possa cumprir os objetivos institucionais almejados.

Porém o que parece predominante nos estudos sobre este objeto é o uso do conceito de “burocracia” como fator de constrangimento ou impedimento à eficiência organizacional. É comum a afirmação já

naturalizada que “o problema é a burocracia” quando se discute alguma fragilidade de gestão pública, inclusive aplicado a gestão de UCs.

Os resultados e as análises efetuados neste estudo acerca da realidade *idealizada* e a realidade *observada* devem contribuir para interpretar e elucidar essas questões.

2.4 TEORIA DO CAMPO E PODER SIMBÓLICO

Uma vez que o objeto deste estudo é o conceito de *gestão* aplicado a UCs frente a algumas teorias administrativas/organizacionais e o poder de análise e de explicação da realidade delas decorrentes, houve a necessidade de buscar embasamento em teorias que tratam da relação entre *estrutura e ação* e nessa relação desse ênfase na variável *poder* e especificamente no *poder simbólico*.

A teoria da estruturação de Giddens (2003) contribuiu com abordagens e mecanismos metodológicos que permitiriam elucidar os fenômenos existentes entre as estruturas ou sistemas sociais e as pessoas. Esta abordagem trouxe instrumentos conceituais robustos para se investigar as relações entre estrutura e ação, entre objeto e sujeito, com o intuito de elucidar de que formas as estruturas influenciam e moldam os atores/agentes e, ao revés, como as organizações são influenciadas e moldadas por eles.

Uma vez que este trabalho foi desenvolvido com a perspectiva de compreensão e análises dos fenômenos administrativos, minha tendência foi a de buscar amparo teórico nas abordagens mais correntes nesse campo. Embora não tenha sido minha opção como base teórica para este estudo, os enfoques que tratavam de fenômenos de *institucionalização* e *estruturação* se me apresentavam como o mais próximo do que eu buscava no sentido de apreender a complexidade presente no objeto de estudo, principalmente por apresentar caminhos teóricos que permitiam analisar a dinâmica e os fenômenos sociais existentes entre as estruturas, as instituições e a ação coletiva.

Porém, quase que intuitivamente, essas bases teóricas, apesar de robustas e abrangentes, não me pareciam oferecer elementos que explicassem de maneira suficiente os processos *hiper-complexos* e a *convulsão social* que eu vislumbrava nos fenômenos sociais presentes na gestão e implementação de UCs. A idéia de que as ações e interações aconteciam “ao mesmo tempo”, e sem uma ordem temporal causa-efeito claramente observada, parecia não ser atendida nesses enfoques.

Mesmo que a teoria da estruturação de Giddens oferecesse

ferramentas de análise para os fenômenos sociais “no que refere à tentativa de romper a dicotomia entre a orientação para a estrutura e a coletividade, ou para a ação e a subjetividade do indivíduo, e, portanto, à superação da antinomia *objetivismo-subjetivismo*” (Carneiro, 2006), e neste particular se “aproxima” da proposição teórica de Bourdieu (Idem), a base teórica deste último me pareceu mais robusta e mais adequada para a utilização que eu necessitava.

Em relação às questões que envolviam os paradigmas antinômicos da análise social, em especial aqueles que tratavam da variável “tempo”, “Bourdieu propunha superá-los considerando que a realidade social é *estruturada e estruturante*. Em termos ontológicos: o social existe de *dupla maneira* (grifo meu), na forma de estruturas sociais externas e como estruturas sociais incorporadas.” (Idem, pág. 43). Essa idéia do “existir de dupla maneira” me chamou a atenção por alcançar com mais vigor a noção de que esses processos acontecem “ao mesmo tempo” e não como causa e efeito uns dos outros.

O caráter *velado*, não explícito, não assumido e não formal da *violência* implícita nas variáveis *poder* e *ideologia* percebidas, *a priori* no processo de implementação e gestão de UCs, também foram elementos que conduziram minha busca por um referencial teórico, a meu ver, mais adequado à *dimensão político-social* do objeto: a Teoria do Campo e do Poder Simbólico de Pierre Bourdieu.

Ancorada em algumas premissas do neo-institucionalismo, principalmente na idéia de institucionalização como processo de *formação de verdades* através do interacionismo simbólico³⁶, a abordagem sociológica proposta por Bourdieu me pareceu a mais indicada para auxiliar na compreensão e análise acerca do poder de criação e transmissão do imaginário simbólico socializado que, aparentemente, é determinante no processo de gestão e implementação de UCs.

A visão que enfatiza a dimensão simbólica aplicada à gestão de

³⁶ O interacionismo simbólico pode ser considerado como uma abordagem *subjetivista* baseada no *paradigma interpretativo* das ciências sociais e que teve sua origem ligada aos estudos da psicologia social. A origem do conceito nas ciências sociais é creditada a um artigo de Herbert Blumer (1900-1987), publicado em 1937, intitulado *Man and Society* (“Homem e Sociedade”), no qual o autor relacionou a perspectiva deste enfoque a três princípios: 1) o modo como um indivíduo interpreta os fatos e age depende do significado (ou significados); 2) o significado é resultado dos processos de interação social; e 3) os significados podem sofrer mudanças ao longo do tempo. Para aprofundar a compreensão sobre a origem, evolução, métodos e perspectivas de aplicabilidade dessa abordagem na Administração, consultar Mendonça (2002).

UCs não é inédita no Brasil. Recentemente um grupo de pesquisa binacional vinculado à UFRJ³⁷ desenvolveu um “jogo lúdico didático” a ser utilizado como ferramenta pedagógica para a gestão de Parques Nacionais com base nesta abordagem.

Na introdução a este trabalho, assim explicam os autores:

Uma questão central na contemporaneidade se relaciona ao tema da subjetividade humana na *interpretação simbólica* (grifo nosso) da natureza, diante das demandas de construção de um processo democrático para a tomada de decisões com o objetivo de proteção do patrimônio natural. Este tema se reveste ainda de grande significado no contexto de um país megadiverso como o Brasil, no qual proteção da natureza se relaciona a um forte componente de tensão social, em função das pressões de desenvolvimento sobre a base de recursos naturais renováveis. Esta discussão inspira todos os campos de pesquisa acadêmica e de decisões de políticas públicas. Nesse contexto, a gestão de áreas protegidas ganha novos significados, uma vez que estas representam, na atualidade, uma das principais estratégias para a proteção da biodiversidade global, em consonância com os princípios da Convenção da Diversidade Biológica. (Irving et al, 2008. pág. 1).

Diferentemente do uso acima citado, minha pretensão foi utilizar este marco teórico como instrumento de configuração e de análise. Neste caso, Bourdieu propõe diretrizes específicas para uma *construção* objetiva do objeto de estudo e dos conceitos de *habitus* e Campo, com ênfase no poder simbólico, não como uma variável a mis na análise social, mas como elemento ativo de dominação e preponderância de visões e interesses com isso busca detectar nos fenômenos sociais a produção simbólica nas relações formais e, sobretudo, informais de poder (Bourdieu, 1998; 2003).

Pelas razões acima resumidas, a minha opção teórica para

³⁷ “Programa Eicos/IP/UFRJ e o Laboratório de Informática de Paris (LIP6) e é resultante de um processo de cooperação França-Brasil para a pesquisa, através do *PROGRAMME ARCUS - Actions en Régions de Coopération Universitaire et Scientifique* (BRIOT et al, 2006; BRIOT et al, 2007; SEBBA PATTO et al, 2007), envolvendo uma equipe interdisciplinar de pesquisadores e estudantes de pós-graduação dos dois países.” (Irving, et al, 2008, pág. 3).

subsidiar esta parte do estudo foi buscar suporte nos fundamentos e conceitos oriundos dos trabalhos de Pierre Bourdieu, com foco em alguns preceitos que devem reger a *construção de um objeto de estudo* nas ciências sociais, na conceituação e delimitação de *sistemas simbólicos* como “estruturas estruturadas (passíveis de uma análise estrutural)” e como “estruturas estruturantes” (Bourdieu, 2003, págs. 8 e 9) e nos conceitos subjacentes às idéias de *campo*, *‘habitus’* e *poder simbólico*.

Tomei a liberdade de “pinçar” alguns conceitos que fazem parte da vasta e complexa produção científica deste autor, de forma quase que “oportunistica”, para compor a caixa de ferramentas teóricas, conforme proposto aqui. Porém, com o objetivo de compor um quadro de análise que possibilitasse avaliar o poder de explicação frente às hipóteses teóricas propostas neste estudo, foi fundamental ter uma visão sobre a origem de alguns conceitos e algumas de suas proposições teóricas que tive a pretensão de resumir a seguir.

A sociologia “bourdiesiana” apresenta uma forte relação com a antropologia, a história, a psicologia e a lingüística. Essa riqueza de inspirações, a erudição e sofisticação intelectual do autor revestem a tarefa de compreensão e, mais que isso, de utilização de seus preceitos teóricos, de uma notável complexidade. Outro ponto singular de sua obra se deve a suas opções “empíricas” em investigar sociedades e objetos de análises “não convencionais” para os padrões da sociologia ocidental de sua época (...) (sociedades tribais, sistemas de ensino, processos de reprodução, critérios de classificação e lógicas de distinção) (Bourdieu, 2003, N.A.).

Grande parte de sua produção contribuiu e contribui com a inspiração de estudos direcionados a desvendar a complexidade do *sentido*, das distintas possibilidades de *percepção* e de *interpretação* de diferentes realidades por parte de diferentes sistemas sociais.

Do ponto de vista epistemológico, as limitações e possibilidades de construção do conhecimento objetivo sobre objetos sociais foram por ele intensamente analisadas e discutidas. A relação de simbiose estrutural e funcional entre sujeito e objeto e o papel do investigador como parte deste sistema social, o científico, foi uma de suas preocupações e assumiu parte de suas recomendações metodológicas relevantes para a sociologia e outras ciências, como a história e a antropologia.

Sobre isso, afirma que parte fundamental da pesquisa em sociologia depende da forma de *construção* do objeto de estudo, na qual o agente/pesquisador deve intensificar sua possibilidade de isenção e

“viés” e buscar interpretar e descrever o mais *objetivamente* possível o fenômeno social que ele almeja investigar. Na sua visão, este processo tem que proporcionar que o objeto seja *visto* e *caracterizado* pela “construção de um quadro de caracteres pertinentes e um conjunto de agentes e de instituições” diretamente envolvidos no sistema social observado. Dessa forma, o “*raciocínio analógico apoiado pela intuição racional*” possibilitaria ao investigador detectar “propriedades gerais de casos particulares” através de algumas “características estruturais específicas que possam gerar análises relacionais” (Bourdieu, 1998).

Assim, em Bordieu (1998) o conceito de estrutura remete ao de *habitus*, entendido como estruturas mentais ou cognitivas para manejar o mundo social e ao de Campo como redes de relações entre posições objetivas. Em Bourdieu, *habitus* e Campo são noções relacionais, mutuamente referidas e em relação de “cumplicidade ontológica” e não de sujeito e objeto (Carneiro, 2006, pág. 43).

Em termos conceituais, *habitus* é definido como o um sistema de disposições duráveis e transferíveis, que incorpora todas as experiências passadas e funciona como matriz estruturante das percepções, das apreciações e das ações dos atores sociais. (Bourdieu, 1998, pág. 61). Com essa visão, o conceito de *habitus* assume importância como forma e mecanismo de reprodução simbólica nos sistemas dos quais ele emana e sobre os quais ele influencia ao aproximar e relacionar a dimensão das estruturas com a dimensão das práticas.

Em relação ao papel do *habitus* nos sistemas simbólicos, essa “relação dialética” entre estruturas objetivas e disposições estruturadas caracteriza, segundo Bourdieu, “o duplo processo de interiorização da exterioridade e de exteriorização da interioridade (...)” (Bourdieu, 1983, pág. 234, em Miceli, pág. XXXIX).

Como fonte de inspiração e manutenção do *habitus*, há a idéia de *reprodução* dos campos como sistemas simbólicos específicos e dos “sujeitos” dessa reprodução, os “portadores do *habitus*”, representados por instituições e seus corpos de funcionários. Esses sujeitos se configuram como “grupos de agente especialmente treinados”³⁸ para cumprirem o papel de interação com as conjunturas sociais nas quais cada um dos sistemas simbólicos que compartilham, no todo ou em parte, um mesmo campo, “jogam” em termos de predominância de uma determinada ideologia.

A cultura tem papel central nesse esquema de produção e reprodução do *habitus*. Nesse contexto, ela seria um atributo dos

³⁸ Bourdieu, 2003 (em Miceli, pag. XLIV)

sujeitos e, ao mesmo tempo, do campo, representada e moldada por um grupo de instrumentos estruturantes das formas de interpretação e significação da realidade.

Do ponto de vista dos agentes, vistos como “sujeitos pessoas”, o *habitus* não nasce de sistemas simbólicos institucionalizados, embora venha a ser moldado por eles. Ela teria sua fonte nas experiências passadas já incorporadas por parte dos agentes em sistemas simbólicos tradicionais, desde o seu nascimento, como a família, a escola, as religiões, a cidade, ou grupo social de origem dessas agentes, podendo ser entendida como uma “matriz” de sentidos. A partir dessa “matriz”, as normas, os mitos, os heróis, os valores e representações emanados do próprio sistema simbólico institucionalizado incorporariam um arsenal novo de “competências” a esses sujeitos que passam a revestir suas práticas e a “reprogramar” suas “matrizes” culturais.

Nesta perspectiva do campo como sistema simbólico “mais ou menos institucionalizado”, o sujeito passa a ser considerado um grupo e/ou classe, em certa medida homogêneo, e se torna um dos elementos mais importantes de *legitimação* – com o sentido weberiano, portanto relacionado às idéias de *dominação e autoridade* –, de cada um dos sistemas simbólicos.

Esse processo de diferenciação e distinção de um determinado sistema simbólico, em relação à dimensão econômica e política do corpo social, é conceituado na teoria bourdieusiana como “autonomização”. Essa autonomia de um determinado sistema simbólico, entendida não como um atributo, mas como um processo, seria função da maior ou menor competência dos sujeitos, vistos nesta perspectiva como grupo/classe, de fazer valer seus interesses, valores e idéias, quando atuando em sociedade.

Nessa visão, o *habitus* atuaria *veladamente* em favor de uma determinada *ideologia* no sentido de possibilitar sua legitimação em conjunturas sociais específicas, incluindo neste processo a possibilidade de perduração dessa legitimação no tempo, como condição para que se operem os processos de *produção e reprodução simbólica* num determinado *campo* a ponto de proporcionar seu reconhecimento e sua distinção como “um” *sistema simbólico*. Numa visão extrema, na perspectiva da “lógica mitológica” e da “filosofia da história”, algumas instituições passam a ser reconhecidas como “*sujeitos históricos*”³⁹

³⁹ É importante registrar que no contexto utilizado pelo autor, a expressão *sujeito histórico* é utilizada para designar “instituições e entidades coletivas – Estado,

capazes de originar e de realizar seus próprios fins” (Bourdieu, 1998, pág. 75), como as religiões, por exemplo.

A visão de amplitude das conjunturas, nas quais o *habitus*, através de seus agentes cumpre seu papel de produção e reprodução simbólica pode contribuir para a delimitação do campo, a partir da percepção do “alcance” social de cada um dos sistemas simbólicos e das relações que se estabelecem entre eles. Nesse sentido, Bourdieu propõe que os limites dos campos “são os limites de seus efeitos; faz parte de quem sofre efeitos ou neles os produz” (Bourdieu, 1998, pág. 31).

Inspirado nessa idéia de autonomia e de delimitação de um campo circunscrito ao alcance da atuação e dos efeitos da prática de seus agentes, do ponto de vista político, os “limites” de um determinado sistema simbólico podem ser entendidos como aqueles “espaços sociais” que são influenciados ou submetidos por uma determinada *prática*⁴⁰ inspirada numa determinada *ideologia*. O caráter dinâmico dessas relações sociais compreende que, em alguma medida, os sujeitos sociais envolvidos nesses sistemas simbólicos possam também influenciá-los através dos processos de interação social e dos fenômenos de significação/resignificação ou interpretação/reinterpretação sobre o sentido das coisas.

Na sua dimensão econômica, a noção de sistema simbólico parcial ou totalmente autonomizado de Bourdieu, erigida a partir dos conceitos acima referenciados (*habitus*, e campo), pressupõe também, a existência objetivamente observável de um processo de “trocas” que envolveria, nesse enfoque teórico, a noção de “bens simbólicos”, e as respectivas formas de “negocia-los” através das ideologias e da prática dos agentes de um determinado contexto histórico e social.

Nesse sentido, a variável *poder*, em particular o *poder simbólico* tem papel central como fundamento dessa abordagem e deve ser relevante para o desenvolvimento deste estudo sobre a gestão de UCs. Sobre este conceito, afirma ele:

[...] num estado do campo onde se vê poder por toda a parte, como em outros tempos não se queria reconhecê-lo nas situações em que ele entrava pelos olhos dentro, não é inútil lembrar que [...] é necessário saber descobri-lo onde ele se deixa ver

Burguesia, Patronato, Igreja, Famílias, Justiça, Escola – e faz uma analogia entre essas entidades e a noção de *Aparelho*.

⁴⁰ (...) a prática política e a prática ideológica acham-se estreitamente imbricadas pois o discurso, constitui, na formulação dos athusserianos, o instrumento de expressão e transformação da prática política. (Miceli, in Bourdieu, 2003...pag. XLV).

menos, onde ele é mais completamente ignorado, portanto reconhecido: o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que os exercem. (Bourdieu, 1998, pág.8).

Através de uma analogia da produção simbólica com conceitos de capital e a produção e circulação de “bens”, Bourdieu não só possibilita uma análise objetiva sobre a estrutura dos sistemas sociais, utilizando para isso a percepção objetiva das trocas materiais e simbólicas entre os agentes produtores e reprodutoras dessa produção, como também evidencia o caráter econômico e, conseqüentemente político, dos contextos observados, permitindo assim uma evidenciação dos interesses e representações conflitantes e, possivelmente, das relações de dominação existentes.

Esse enfoque permite supor que os sistemas sociais que possam ser caracterizados com essas premissas e nos quais se possa observar e detectar a existência de uma “cultura”⁴¹, uma ideologia e conseqüentemente um discurso, um corpo de sujeitos responsáveis por sua reprodução e que, através das relações sociais em determinados contextos, atuem de forma objetiva/subjetiva com fins determinados, poderiam ser considerados como *sistemas simbólicos*.

Tendo em vista a sofisticação e complexidade de suas proposições, essa visão extremamente simplificada de sua teoria acima resumida, somente pode ser útil para a análise do objeto de estudo aqui definido, na medida em que utilize como orientação as diretrizes de seu ferramental metodológico, e, dessa forma evitar cair na “tentação” da simplificação excessiva e do uso superficial e parcial dessa abordagem teórica ou de outras “armadilhas” inerentes à investigação em ciências sociais.

Para isso, a construção do objeto de estudo teve que ser efetuada levando-se em conta a possibilidade de se reconhecer nele elementos fundamentais do conceito de *Campo*, que em Bourdieu tem a conotação de “um campo de força, no qual, agentes dotados de interesses diferentes se enfrentam em busca de manter/melhorar suas posições de poder” (Bourdieu, 1998).

⁴¹ Cultura com o sentido de um “sistema nodal de consenso”, no qual haja um “acordo” quanto aos significados dos signos e do mundo, na tradição kantiana e com o sentido de poder, de legitimação da ordem vigente, de inspiração em Marx e Weber. (Miceli, pág. VIII, em Bourdieu, 2003).

Em relação à utilização deste conceito em gestão de UCs, ou em qualquer outro sistema social que se queira “estudar”, pressupor a idéia de campo exige um esforço de construção do objeto que proporcione uma compreensão objetiva dos elementos estruturais, nesse caso a composição e as hierarquias dos agentes e das classes institucionais, da distribuição, composição e papéis de cada uma das partes desse “suposto” sistema e das relações sociais, formais e informais que possam ser observadas, “sentidas” e objetivadas por parte do “sistema de pesquisa” observador/informante⁴².

Uma vez reconhecido e delimitado um campo ou subcampo relacionado ao objeto de estudo, toda a estratégia de investigação empreendida teve que ser revestida de um rigoroso cuidado em incorporar a abordagem metodológica decorrente deste enfoque e desenvolvida de forma direcionada para reconhecer a existência e analisar o *poder simbólico*, um suposto *sistema simbólico* e as diferentes formas em que ele se apresenta nos processos de dominação coletiva.

Esse esforço de investigação incluiu uma compreensão das “relações objetivas entre as posições ocupadas por esses agentes, que determinam a forma de tais interações” (Bourdieu, 1998, pág. 66), relações essas que podem ser percebidas através das representações, dos interesses e das estratégias que cada “parte do sistema” lança mão para sua produção e reprodução na arena de construção coletiva de um “*sistema simbólico*” específico.

Na hipótese de ser reconhecida a presença do poder simbólico no objeto de estudo e buscar reconhecer nele sua suposta *função social*, uma idéia central na abordagem aqui sugerida é a de *ordem gnoseológica*. Sobre isto, Bourdieu (1998, págs, 09 e 10) afirma que

[...] O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social) supõe aquilo que Durkheim chama o conformismo lógico, quer dizer, ‘uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências. [...] Os símbolos são os instrumentos por excelência da ‘integração social’: enquanto instrumentos de

⁴² Nesse caso deve ser assumida a limitação da capacidade objetiva de se traduzir uma estrutura social pelo sentido que o ator depreende dela e considerar que no processo de “negociação” – interpretação/tipificação, no sentido dado por Dreitzel ao termo – o ator é considerado “a sede última do sentido e da significação” (Miceli, pág. XI, em Boudieu, 2003).

conhecimento e de comunicação, [...] eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a ordem social: a integração 'lógica' é a condição para a integração 'moral'.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Constam deste tópico alguns elementos sobre a abordagem teórica que orientou o desenvolvimento deste estudo, a descrição das etapas da pesquisa dos procedimentos e elementos de análise, incluindo a apresentação das fontes e das estratégias de coleta e sistematização dos dados.

Gestão de UCs em *duas dimensões*

A análise efetuada neste estudo teve a pretensão de levar em conta as possíveis influências das correntes teóricas anteriormente mencionadas em relação à configuração do objeto de estudo. Para isso foi necessário um processo assumido de *redução teórica* com o objetivo de possibilitar o desvelamento dos fatores e forças que, a meu ver, são os mais destacados ao moldar a gestão de UCs como fato administrativa.

É esperado que os resultados e conclusões deste trabalho possam contribuir para aprimoramento deste mesmo objeto de estudo, tanto como política pública, como na forma de um exercício experimental e empírico de aplicação de diferentes abordagens e teorias organizacionais. Daí decorre a necessidade de se aplicar um “ferramental teórico” que pudesse oferecer robustez para investigar este objeto de estudo, a *gestão* das UCs federais brasileiras, nas ciências da administração.

Uma vez que os objetivos aqui propostos se configuraram como uma mescla de distintas visões e de dois eixos teóricos principais incidindo sobre o mesmo objeto de estudo, esta abordagem teórica pode ser vista como a tentativa de se configurar uma “caixa de ferramentas teóricas” que, no seu conjunto, contribuiria para aproximar ao máximo a compreensão da *gestão de UCs* como um fenômeno uno e total e não para fragmentá-lo e analisá-lo em seus aspectos parciais.

Com a intenção de incorporar as principais bases teóricas que auxiliaram na evolução deste estudo, estão apresentados a seguir alguns aspectos relevantes da abordagem por mim utilizada.

Essa estratégia pode inserir complexidade na análise e se tornar uma fonte de dificuldades do ponto de vista da objetividade científica. Porém, tomei a decisão de propor este enfoque ao interpretar de forma extrema o caráter de *aplicabilidade* da administração na “família” das ciências sociais e a possibilidade de este trabalho vir a contribuir para o

amadurecimento de uma abordagem teórica multidisciplinar que auxilie nos estudos futuros sobre a *Gestão de UCs* sob a perspectiva da Administração.

O foco que pretendi explorar sobre o *objeto* deve ser formado pela composição e complementaridade de duas dimensões da realidade *gestão de UCs*:

1. Dimensão institucional/administrativa;
2. Dimensão sócio/política.

Essas dimensões formam *duas imagens* sobre o que considere inicialmente como uma mesma realidade em termos de objeto de estudo – a *gestão de UCs* -: uma vê a organização como máquina ou organismo e a outra como representações e significados, e para sua compreensão requer duas *lentes* distintas que possam formar aos olhos do interpretador uma imagem o mais próxima possível do objeto *gestão de UCs* como *um total*.

Por um lado, pretendi destacar os aspectos administrativos formais envolvidos na *gestão* das UCs: as estruturas institucionais, as normas, o planejamento formal e principalmente as práticas envolvidas na busca da realização concreta de metas e objetivos estabelecidos institucionalmente. Nesta abordagem a *gestão de UCs* foi considerada como *ação administrativa*⁴³, como fruto aplicação da *lógica racional-legal* e dos fundamentos e características da *teoria da burocracia*, incluindo a idéia de *eficácia organizacional* e as diferentes formas em que essas correntes teóricas se expressam no objeto de estudo.

Por outro lado, considere o conceito de *gestão* de forma “ampliada”, com o sentido de ação social interinstitucional, com uma visão de “intervenção governamental” numa dada realidade sócio-econômica, cultural e política de uma dada região fisicamente delimitável⁴⁴. Neste enfoque foi considerada a possibilidade de descrever os principais fatores que induzem mudanças de *atitudes* e *interesses* de *atores-chave* em relação ao processo de consolidação das UCs. Nessa direção foi necessário analisar os fenômenos de interação social e seus aspectos culturais, sócio-econômicos e simbólicos

⁴³ Na visão proposta por Guerreiro Ramos *ação administrativa* é definida como “modalidade de ação social, dotada de racionalidade funcional, e que supõe estejam os seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade”.

⁴⁴ O horizonte espacial neste caso não se refere a uma delimitação física concreta, mas a uma referência teórica às “regiões” sócio-econômicas que compreendem as áreas das UCs e seu entorno geográfico que é afetado direta ou indiretamente pela sua existência.

envolvidos na ação entre os agentes públicos e os atores que possam jogar papéis relevantes para que essas UCs atinjam, ou não, seus objetivos (como política de ordenamento territorial e de proteção de recursos naturais).

O conceito de *gestão* foi considerado, portanto, com duas visões distintas e complementares: uma com o sentido de ação *normativa e legal*, como parte do planejamento formal e foco intra-institucional; outra com a visão mais “alargada” de *gestão* em termos da amplitude da ação social, com foco interinstitucional, abarcando a interação entre *atores* e as relações que envolvem valores e representações simbólicas, que é o que parecem existir quando da *implantação* dessas áreas nos *territórios*.

Para isso, foi necessário aceitar que essas duas visões operam como dois “universos paralelos” que “co-existem” em torno e no interior do mesmo *objeto*, e podem *explicá-lo*, cada qual à sua maneira, sem, contudo, perder de vista o sentido de unicidade da *ação* naqueles aspectos que lhe são comuns, principalmente pelo fato de incidirem na figura central do agente público e, dessa forma passam a ser preponderantes na forma de moldar o próprio objeto.

No processo de *sondagem* sobre o objeto, cada uma das lentes reconhece e “filtra” os aspectos *descritores* e aquelas variáveis para as quais ela está *programada* para reconhecer, gerando uma imagem, sempre parcial em função do limitado espectro de percepção da realidade, porém podendo explicar o objeto “cada qual à sua maneira”.

Um desses “universos” ou visão é produto ‘do que se planeja’ nas e para as organizações, do que é oficializado, daquilo que está relacionado às normas, ao processo de estruturação formal do planejamento e às formas de execução adotadas baseadas em instrumentos burocráticos de um marco institucional específico.

O outro “universo” se refere ao “mundo real”, o universo das coisas tangíveis e objetivadas nas suas conseqüências concretas frente ao objeto no qual existem e estão imbricadas cada uma das UCs: isso significa desvelar as reais possibilidades da *ação e interação humanas* com relação às trocas de natureza econômica e a possíveis câmbios e intercâmbios *culturais* e *simbólicos* que possam ser *verdadeiramente conseqüentes*⁴⁵ para o objeto de estudo.

⁴⁵ Isso inclui tanto o sentido ‘positivo’ como o ‘negativo’ das *conseqüências*, representados por possíveis oportunidades para a legitimação e o fortalecimento do objeto, mas também por oposição e resistência por parte de alguns atores à própria existência e consolidação das UCs como política pública.

Embora não seja objetivo deste trabalho aprofundar análises sobre a base teórica específica que trata das tipologias de *razão* e *racionalidade* quando aplicadas à idéia de *ação administrativa*⁴⁶, parece evidente que, das duas abordagens aqui propostas, a primeira reúne elementos de natureza *administrativa e formal*, que parece tomar forma e extrair forças no conceito de “razão com relação a meios e fins (racionalidade técnica)”, enquanto a segunda busca reconhecer os componentes de natureza *cultural e simbólica* e parece estar ancorada no significado de “razão com relação a valores (racionalidade substantiva)” (Tenório, 2002, pág 15).

Esta opção teórica se deveu à minha percepção que nenhum desses dois enfoques, isoladamente, poderia explicar de forma suficientemente adequada a *ação administrativa e social* a ser investigada em relação a este objeto de estudo.

Essa visão “integrada” de gestão parece ser possível quanto mais se aproximar do conceito de “fato administrativo” proposto por Guerreiro Ramos. Sobre isso, propôs este autor que fato administrativo é:

[...] um complexo de elementos e de suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonada em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente estabelecidos. (Ramos, 1983, pag. 7).

Porém, ao não me sentir devidamente fundamentado por alguma abordagem teórica que me possibilitasse compreender o objeto gestão de UCs como “um total”, me convenci que somente uma visão “mais harmonizada possível” entre dois enfoques, distintos e, aparentemente co-existentes nesse tipo de ação, poderia retratar a “razão verdadeira” (Tenório, 2002, pág 17), aquela que move as pessoas em direção aos objetivos almejados e interesses estabelecidos.

Portanto, para fins de sistematizar melhor a evolução deste estudo me propus a efetuar a investigação do mesmo objeto, porém, a partir de

⁴⁶ Para aprofundar a compreensão acerca da complexidade que cerca a delimitação e objetivação do conceito de ação administrativa vinculado às diferentes concepções e tipologias de racionalidade, ver o capítulo 2 de Administração e Contexto Brasileiro, de Guerreiro Ramos (1983), que trata das distintas formas de proposição desses conceitos na visão dos autores Hebert Simon, Dwight Waldo, John Piffner e Max Weber.

duas dimensões:

- a primeira dimensão - *administrativa/formal* - deve “olhar” este objeto como um *sistema burocrático*, impregnado preponderantemente pela lógica racional/legal, submetido a uma ação com sentido vertical e restrita ao ambiente interno da organização;
- a segunda como um *sistema simbólico*, em função da configuração do jogo de significados que aparentemente é realizado no processo de implementação e *gestão das UCs*.

O esquema geral dessa abordagem está representado na figura abaixo (Quadro 1).

Dimensões	Lógicas / sentidos da ação	Teorias / autores /visões
1. Institucional / administrativa	 Racional/legal ação vertical (ambiente interno)	Burocracia - Weber Gestão de UC “tipo ideal”
2. Sócio-política	 Intuitiva /Interacional ação horizontal (ambiente externo)	Poder simbólico - Bordieu Gestão de UC como “campo”

Quadro 1 – dimensões / lógicas / teorias e visões do objeto.

Fonte: o Autor, 2010.

A definição desse marco teórico bi-dimensional decorre da percepção que, particularmente para este objeto de estudo, as lógicas predominantes nas duas correntes teóricas escolhidas formam um quadro “o mais completo possível” aos olhos do observador, incluindo a possibilidade de “aproximação” entre essas duas visões a partir de análises e interpretações “integrativas” e cientificamente válidas à luz da ciência da administração.

Procedimentos e elementos de análise

Em termos de abordagem metodológica, esta pesquisa se caracterizou como um estudo de casos múltiplos, em perspectiva histórica, e análise de fenômenos sociais *ex post facto* (Kerlinger,1980).

O método utilizado seguiu os preceitos de uma pesquisa de perspectiva longitudinal (fenômenos circunscritos a um período entre o final dos anos oitenta até a atualidade), de caráter observacional e não-experimental e predominantemente qualitativa (Richardson, 1999).

Conforme definido na introdução deste estudo, a construção e análise do objeto gestão de UCs estão baseadas na hipótese que define o termo gestão como *uma ação modificadora*, conseqüente para “o mundo real” na visão dos *gestores* e considera que esta *ação* é impulsionada por *duas forças* principais, uma gerada pela *lógica burocrática* da organização formal institucional e outra pela *interação social e simbólica* entre atores no território.

Para tanto, este trabalho seguiu os seguintes passos de desenvolvimento, conforme representado na Figura 2, abaixo:

1. Descrição do objeto “*gestão de UCs*” na forma de uma *construção teórica* que possa oferecer elementos estruturais e conjunturais adequados para as análises almejadas;
2. Análise sobre os principais *aspectos administrativos* relacionados à *gestão* de UCs na visão de alguns de seus gestores, frente às principais características e dimensões da *burocracia* e do *modelo racional-legal*. Categorias de análise: *disfunções* (referidas como problemas administrativos) e *flexibilidade* (referida como ações alternativas e parcerias);
3. Análise sobre o processo de *implantação* e *gestão* das UCs sob o ponto de vista da sua consolidação e inserção *social e simbólica no território* a partir do papel do gestor público. Categorias de análise: atores, interesses e representações.
4. Análise integrada sobre o objeto de estudo buscando reconhecer possíveis padrões e relações entre esses dois “sistemas” (administrativo/burocrático e social/simbólico).

Primeiramente, para a construção do objeto de estudo “Gestão de Unidades de Conservação federais no Brasil” sob enfoque das ciências organizacionais (objetivo específico 01) busquei investigar e descrever os componentes relacionados à gestão das UCs, tanto em escala macro-institucional como micro-institucional. Isso porque este objetivo 1 serviu de suporte de análise para os outros dois objetivos específicos propostos - que são: investigar o objeto como sistema burocrático (objetivo específico 2) e como sistema simbólico (objetivo 3) – e, por fim, gerar um conjunto de evidências que possa responder de forma adequada ao objetivo geral acima citado.

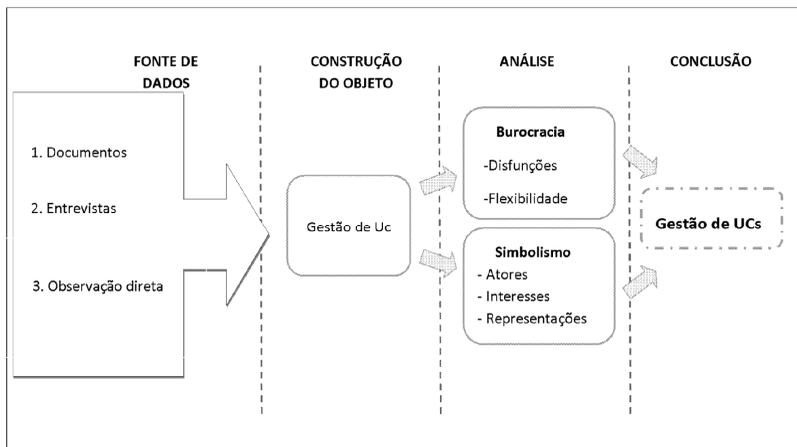


Figura 2 – Passos da pesquisa.

Fonte: o Autor, 2010.

Nessa construção os conceitos de *implementação* e de *gestão de UCs* foram “reconceituados” à luz do material investigado e das teorias acima citadas a fim de subsidiar uma visão crítica sobre este estudo e futuros esforços que porventura venham a ocorrer nessa direção. Nesse sentido, a seqüência de apresentação deste objetivo foi assim organizada: (i) a gestão de UCs e as Ciências Sociais; (ii) a gestão de UCs e o Desenvolvimento; (iii) A gestão de UCs como *problema social* e como *problema sociológico*; (iv) Aspectos estruturais do objeto *gestão de UCs* – a organização formal, tamanho, complexidade, normas, regulamentos, comunicação, rotinas e procedimentos que orientam a ação de seus gestores e outros funcionários.

Além disso, essa *construção* foi norteada por alguns princípios metodológicos propostos por Bourdieu (1994, p. 29-30), conforme referenciado na base teórica deste estudo, com ênfase em dois preceitos principais:

- a construção do objeto tem que ser *consistente e objetiva* a ponto de proporcionar que o objeto seja *visto e caracterizado* pela “construção de um quadro de caracteres pertinentes e um conjunto de agentes e de instituições” diretamente envolvidos no sistema social observado.
- na qualidade de investigador, nessa construção, há que se balizar pelo “*raciocínio analógico apoiado pela intuição racional*”, e com isso possibilitar que eu possa detectar e relatar

“propriedades gerais de casos particulares” através de algumas “características estruturais específicas que possam gerar análises relacionais”.

Fontes, coleta e sistematização de dados

A seguir constam os passos relacionados à coleta e análise dos dados, bem como as categorias de análise⁴⁷ e variáveis analisadas para cada um dos três objetivos específicos desta pesquisa.

Conforme citado na introdução desta dissertação, as fontes de dados para este trabalho foram classificadas em três categorias: 1- observação direta, baseada na minha experiência no campo; 2 - fonte secundária, efetuada por análise documental; 3 - fonte primária, coleta de dados no campo.

1. A observação direta, conforme já relatei anteriormente, se deve à minha própria experiência empírica no campo, na qualidade de funcionário público do IBAMA e de ex-gestor de duas UCs federais localizadas no Bioma Marinho - Parque Nacional de Abrolhos e Reserva Biológica do Atol das Rocas -, de dirigente de UCs federais por quatro anos e pelo fato de continuar atuando como pesquisador e instrutor neste campo até a atualidade.

2. A análise documental foi efetuada a partir de uma descrição social e histórica acerca do objeto *gestão de UCs* e que terá como fonte de pesquisa a análise de documentos institucionais relacionados ao processo de implementação e gestão dessas áreas no âmbito do governo federal, das ONGs envolvidas com essa gestão e das agências financiadoras relacionadas a este tipo de projetos no Brasil (BIRD, BID, KFW, PNUD, dentre outras). Para esta etapa foram utilizados também relatórios de avaliações institucionais sobre este tema, e, dentro do possível, de meta-avaliações (avaliações das formas de avaliação) sobre efetividade na consecução de projetos e programas diretamente relacionados a esta questão no nível ministerial, principalmente nos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, e nas agências gestoras das UCs federais, tanto o IBAMA, como o ICMBio.

3. A coleta de dados no campo foi efetuada mediante entrevistas

⁴⁷ Categorias analíticas são aquelas que retêm historicamente as relações fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais. Elas mesmas comportam vários graus de abstração, generalização e de aproximação (Oliveira Claro, 2008, pág. 03).

com dezesseis gestores de UCs federais. Esses profissionais foram contatados em função de oportunidades vividas por mim em alguns cursos e reuniões institucionais, nas quais estive em contato direto com gestores e ex-gestores de UCs federais. Após triagem das entrevistas elenquei um grupo de 16 delas para servirem de fonte de informações desta pesquisa.

Constam neste conjunto gestores de UCs localizadas no Estado de Santa Catarina e outras distribuídas em outros biomas e regiões brasileiras, na Amazônia, na Mata Atlântica e em áreas costeiras e marinhas.

O perfil dos dezesseis entrevistados (nove homens e sete mulheres) era de funcionários públicos federais da carreira de Analista Ambiental do ICMBio, com exceção de dois deles que exerceram o mandato de gestores de UCs federais por nomeação temporária em cargo comissionado.

Todos os entrevistados tinham a formação de terceiro grau; doze deles informaram a as respectivas áreas de formação: quatro biólogos, sendo que dois deles com mestrado, três oceanógrafos, um engenheiro florestal, um engenheiro agrônomo, um zootecnista com mestrado em engenharia ambiental, um veterinário e um com duas formações - administração e ecologia -.

O tempo que estes gestores passaram em cada uma das UC variou bastante, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

# Gestores	Tempo
1	1 ano
2	2 anos
5	4 anos
1	6 anos
1	8 anos
1	10 anos
1	11 anos
1	14 anos

A coleta de dados foi efetuada a partir de entrevistas do tipo “*semi-estruturada*” (formulários em anexo, Anexo 1) com os atuais e/ou anteriores responsáveis por essas UCs. As respostas obtidas foram registradas nos formulários por mim ou pelo entrevistado, dependendo da opção de cada um deles. Embora algumas dessas entrevistas tenham sido gravadas com uso de equipamento de áudio, não prescindi do

preenchimento dos formulários na forma escrita para manter o padrão de coleta empreendido.

Antes de cada uma das entrevistas, a título de explicar os propósitos do estudo aos interlocutores, eu contextualizava o tema e informava o objetivo da pesquisa bem como a idéia de entrevista-los sobre as experiências vivenciadas por cada um deles. A título de preservar a segurança das informações eu assegurava a eles que as informações constantes das respostas em nenhum momento serviriam para correlacioná-las a alguma situação política ou institucional sensível que viesse a comprometê-los ou prejudicá-los em termos de suas responsabilidades institucionais. Por este motivo eu tratei as informações neste documento com números, perfis, regiões, categorias e nomes das UCs nas quais eles trabalharam, mas não informei o nome de cada um dos entrevistados.

O material coletado foi posteriormente processado e sistematizado com o uso de planilhas Excell. Esta etapa deu origem à construção de um quadro de análise com uma representação ordenada das informações que considerei as principais no sentido de serem as melhores *descriptoras* dos processos de gestão dessas unidades, como sistema burocrático e como sistema simbólico.

A partir dessas informações coletas, sistematizadas e interpretadas efetuei as análises, discussões e conclusões acerca das perguntas de pesquisa e objetivos efetuados no presente trabalho.

As *categorias de análise* e as *respostas* que foram priorizadas para embasarem as discussões e conclusões neste estudo foram obtidas e agrupadas em dois grupos, de acordo com a origem e natureza dos dados analisados: I – Gestão de UCs como sistema burocrático, II – Gestão de UCs como sistema simbólico.

I – Na avaliação da gestão de UCs como sistema burocrático (Objetivo 2) –

- a) “problemas” administrativos (tendo como referência geral os conceitos de autonomia, formalização e disposição de meios e insumos, baseadas nas funções e disfunções da burocracia e na abordagem contingencial baseada em recursos);
- b) flexibilidade na gestão (estratégias alternativas efetuadas pelos agentes e interações institucionais mais freqüentes).

II – Na avaliação da gestão de UCs como sistema simbólico (Objetivo 3) –

- a) Atores (que interagem positivamente ou negativamente com

- a UC);
- b) Interesses (desses atores na visão do agente público);
 - c) Representações (desses atores em relação às UCs);
 - d) Estratégias (desenvolvidas por esses atores em relação às UCs).

Gestão de UCs "Visão"	Categorias de análise	Definição	Evidências
Sistema Burocrático	- Disfunções - Flexibilidade	Problemas de gestão e Estratégias Alternativas	Autonomia Formalização Recursos
Sistema Simbólico	- Atores - Interesses - Representações - Estratégias	Configuração das interações na visão dos gestores públicos	Campo Habitus Bens simbólicos

Fonte: o Autor, 2010.

Quadro 2 - Quadro esquemático das categorias de análise.

Embora esta abordagem metodológica seja de caráter descritivo e qualitativo, considere avaliar nas respostas obtidas a ausência, a presença ou a predominância relativa de algumas variáveis e, com isso, poder estabelecer alguns padrões dominantes sobre elas. Com isso foi possível determinar características gerais no objeto pesquisado que podem permitir especular sobre a validade da universalização dessas características em outros estudos, ao menos em escala nacional ou regional.

3.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Para objetivar o caminho deste estudo há que considerar as limitações inerentes ao processo de verificação da realidade de um fenômeno social descrito por um sujeito, um *objeto* de estudo *construído*. Neste caso, muito do que serviu de base dados para a pesquisa tem origem numa experiência empírica por mim vivida e por mim investigada e interpretada, obviamente com a ajuda e a influência de alguns profissionais e cientistas que a este tema se dedicam. Em função do forte "imbricamento" entre o meu papel de investigador e o

campo a ser pesquisado, será importante sempre considerar o risco de “enviesar” essa interpretação e construção descritiva do *objeto de estudo*. Em resumo, a depender da forma pela qual eu construí e interpretei este objeto, podem decorrer diferentes possibilidades de compreensão e obviamente de interpretação sobre os processos mais significativos acerca dessa “fotografia” da realidade.

Este risco é mais que considerável e se deve à minha participação pessoal neste campo desde o início de minha vida profissional, processo que eu denominei de “aprendizado na gestão”, e às naturais limitações de isenção que o forte envolvimento direto com o objeto pode gerar. Outra possibilidade é que esta situação possa ter me induzido a “provar teses” que porventura não tenham sido aceitas quando da minha atuação como profissional ou dirigente nesse campo.

Porém, se este risco é inerente às ciências, em geral, e às ciências sociais, de forma mais particular, a única forma de minimizá-lo foi ficar muitíssimo atento para lograr na localização, observação e interpretação dos fatos sociais a maior objetivação possível, para que neste processo de pesquisa possam ser detectados elementos, fatos e evidências que contribuam para afirmar ou negar as suposições acima construídas.

Neste caso, os princípios “bourdiesianos” para investigação social acima referido devem ter servido de guia e “proteção” contra equívocos ou exacerbações de minha parte.

Outra limitação considerada é que as fontes de informação nas etapas de campo foram restritas aos agentes públicos responsáveis pela gestão dessas UCs e não levaram em conta as visões dos outros atores envolvidos nessa problemática. O risco, neste caso é o de que todos os gestores ouvidos podem ter exacerbado uma construção “positiva” deste objeto.

Porém, não foi objetivo deste estudo construir algum tipo de imagem determinista ou positivista sobre as UCs, se elas são “boas ou ruins”, se são válidas ou não, se são importantes ou determinantes como instrumento de conservação da natureza, etc, pois “...essa intenção apologética não coaduna com o método científico” (Ramos, 1983, pág. 139); mas sim o de experimentar uma leitura deste objeto à luz de algumas correntes da ciência da administração.

Por fim, deve ser levada em conta a limitação que pode ser creditada à amostra do grupo de gestores de UCs entrevistados, uma vez que essa escolha foi assumidamente efetuada pelos critérios da acessibilidade e da oportunidade. Isso poderia suscitar a desconfiança legítima de que fatores geográficos, políticos ou culturais, que dependem das regiões do país nas quais estejam localizadas as UCs

pesquisadas, possam influenciar os resultados investigados. Este risco poderia ser evitado com uma amostragem estatisticamente válida pelo critério geográfico ou político e que fosse representativa da variabilidade desses atributos. Porém, acredito que esse possível constrangimento à qualidade da pesquisa estudo não deve ter sido determinante para as conclusões a que cheguei, já que o que busquei reconhecer nos fenômenos verificados foram *características gerais, padrões e regras gerais*, e a capacidade de interpretação e de ação por parte dos agentes públicos frente às configurações sócio-econômicas e culturais das regiões nas quais eles trabalham ou trabalharam.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com o objetivo de proporcionar uma compreensão objetiva e complementar acerca dos resultados deste estudo organizei este capítulo da seguinte forma: inicialmente apresentei o Objetivo 1, que se refere à construção do objeto; a seguir incluí a apresentação dos dados coletados nas etapas de campo e as análises pertinentes a cada uma das dimensões definidas (gestão de UCs como sistema burocrático e como sistema simbólico); por fim efetuei a análise sobre o objeto na perspectiva de um sistema integrado (burocrático / simbólico).

4.1 CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO *GESTÃO DE UCS* (OBJETIVO 1)

Com o objetivo de apresentar esta *construção do objeto* de forma *consistente e objetiva*⁴⁸, porém sem ser exaustivo, busquei descrever e trazer à tona um breve *panorama histórico* e os *elementos descritores estratégicos* que julguei mais relevantes sobre a gestão de UCs federais no Brasil e que pudessem ser úteis para as análises que me propus realizar neste trabalho.

Dessa forma, organizei este tópico em quatro partes:

- Gestão de UCs: construção e configuração de um *problema* – de que forma este objeto de estudo foi se configurando como um problema social e sendo percebido como um problema sociológico.
- Gestão de UCs e administração pública no Brasil – um resumo das fases da administração pública no Brasil e os reflexos e influências de cada um desses movimentos políticos e acadêmicos sobre o objeto gestão de UCs.
- Organização formal para a gestão de UCs federais – apresentação sucinta sobre a estrutura formal institucional que tem o mandato de criar e gerir UCs federais no Brasil nos últimos anos (IBAMA e ICMBio).
- Estratégias de gestão e implementação de UCs – breve

⁴⁸ Segundo alguns dos princípios *bourdieusianos* aplicáveis na *construção do objeto social* aos quais me referi na página 62 deste documento, que recomenda descrever a realidade observada através da "construção de um quadro de caracteres pertinentes e um conjunto de agentes e de instituições".

apresentação sobre as distintas formas e estratégias de gerir e implementar UCs praticadas atualmente.

4.1.1 Gestão de UCs: construção e configuração de um problema

A definição deste objeto de estudo, a gestão das UCs, decorre da percepção de um problema de natureza social: a gestão insuficiente e frágil das UCs. Não se pode dissociar por inteiro o interesse em estudá-lo como *problema administrativo*, portanto *sociológico*, da importância que ele tem como *problema social* relacionado à conservação da natureza. Partindo dessa constatação, concluí ser útil agregar a seguir alguns aspectos sobre o processo de surgimento e *construção* do objeto gestão de UCs como *problema social e sociológico*.

Portanto, ao iniciar esta construção do objeto de estudo, algum esforço para essa delimitação teve de ser empreendido, pois um dos principais desafios neste estudo foi o esforço que despendi para compreender os fenômenos associados ao objeto de trabalho como “fenômenos sociais”, e não somente com a “lente da ecologia⁴⁹” que os considera um *problema ambiental*.

Com a intenção de ilustrar melhor alguns dos distintos enfoques que contribuíram para a construção da gestão de UCs como uma “problemática”⁵⁰, optei em decompô-la em duas partes. Esta forma de apresentação tem a finalidade estrita de facilitar a compreensão de algumas especificidades deste tema e não deve prejudicar a visão do problema de pesquisa “como um todo”.

Primeiramente tratei de apresentar os aspectos históricos que contribuíram para o surgimento das UCs no universo das políticas públicas e, conseqüentemente deram origem aos problemas de ordem administrativa, econômica e política, portanto, de *natureza social*, no campo da conservação da natureza.

Em seguida procurei aclarar o processo de evidenciamento da *gestão de UCs* como *problema de pesquisa* frente ao poder de investigação e análise no campo da administração e sua corrente

⁴⁹ Embora pareça mais *precisa* em termos dos métodos de investigação, esta *lente* também é mais *ingênua* e a meu ver não possui real poder de explicação quando se trata de questões de natureza social.

⁵⁰ O sentido literal de ‘problemática’ é “o conjunto de problemas relativos a um assunto” (Aurélio, 2004).

subsidiária, as ciências das organizações.

Esta divisão, que como toda classificação tipológica é arbitrária, parece refletir, em alguma medida, as diferenças conceituais entre *problema social* e *problema sociológico*. Neste particular, essas diferenças de significado podem ser assim consideradas:

- *problema social*: “uma situação que afeta um número significativo de pessoas e é julgada por estas ou por um número significativo de outras pessoas como uma fonte de dificuldade ou infelicidade e considerada susceptível de melhoria”. (GOULD, J. e KOLK, W. L., 1964).
- *problema sociológico*: “é um problema de conhecimento científico que se suscita e resolve no âmbito da sociologia (Tavares da Silva, 1967, pag. 3).

Quanto a essas diferenças e as também distintas formas de atacar esses dois tipos de problemas, a mesma autora afirma:

Vê-se pois que há uma radical diferença de natureza entre os problemas sociais e os problemas sociológicos. Necessariamente há-a também entre os modos de solução duns e outros. Enquanto os problemas sociológicos se resolvem pela pesquisa, os problemas sociais não podem evidentemente resolver-se senão pela acção (*sic*). (Tavares da Silva, 1967, pág. 9).

Para mim, esta delimitação entre os problemas sociais e sociológicos foi particularmente necessária, pois reduziu as chances de que eu trilhasse o caminho de tratar duas abordagens de natureza distintas como se fossem iguais, embora tenham origem no mesmo fenômeno social e, desta forma, no mesmo *objeto*.

Para a configuração da Gestão de UCs como problema social, considero importante notar que o objeto de estudo é a *gestão* das UCs e não as UCs propriamente ditas; nesta parte da apresentação do problema há que se contextualizar “o *objeto do objeto de pesquisa*” – as UCs – como um *problema social* na realidade brasileira. Ou seja, procurei listar as principais motivações para a existência das UCs, o papel que elas passaram a assumir dentre as políticas de desenvolvimento praticadas na atualidade e a percepção crescente delas como um *problema* pela sociedade.

A própria existência das UCs no Brasil tem histórico recente, pois datam de meados do Século XX. Porém, o aparecimento delas como

política governamental tem relação com os modelos de ocupação do território e das práticas de desenvolvimento aplicadas no país desde sua colonização. Para uma compreensão mais abrangente desses fenômenos, penso que é interessante recuperar alguns aspectos históricos da relação entre a sociedade nacional e a *natureza*.

Desde a ocupação destas terras e mares pelos europeus no Século XVI, a “natureza” da América Tropical, com sua imensa e riquíssima variedade de plantas e animais, sempre foi motivo de deslumbramento e cobiça. O “encantamento” era freqüente na visão dos novos ocupantes: “(...) e foi deslumbrante ver o arvoredo, o frescor das folhagens, a água cristalina, as aves e a amenidade do clima. Vontade tenho de não mais sair daqui. (...)”, registrou Cristóvão Colombo na sua chegada às Américas em 1492 (Colombo, 1999).

Porém, a colonização desta parte do mundo incluiu um processo devastador de ocupação e destruição dos espaços naturais. A força que motivou este processo foi impulsionada pela idéia de progresso e desenvolvimento que, por sua vez, dependia da capacidade de dominação da natureza.

Essa idéia pode ser ilustrada pelo conceito de “*abrir fazendas, estradas, ferrovias*”, muito utilizado pelos agentes da colonização nos últimos séculos e ainda hoje empregado nas fronteiras do desenvolvimento no interior do país. Esta noção do “abrir” sempre trouxe consigo o sentido de domar e domesticar. Incluiu também a idéia de suprimir no todo ou em partes a “natureza selvagem”, representada pelas florestas e outras paisagens naturais e substituí-la por espaços “de desenvolvimento”.

Mais recentemente, em função da percepção mundialmente difundida das conseqüências negativas deste processo há uma crescente preocupação com os limites desse “estilo” de desenvolvimento ainda em curso e de suas conseqüências futuras. Uma forte expectativa internacional e compromissos formalmente assumidos pelo Brasil no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica⁵¹ – CDB – pressionaram o governo brasileiro na direção de ações concretas nessa

⁵¹ “A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) é um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) (Rio 92), realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992. É um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio-ambiente e funciona como um guarda-chuva legal/político para diversas convenções e acordos ambientais mais específicos. A CDB é o principal fórum mundial na definição do marco legal e político para temas e questões relacionados à biodiversidade (168 países assinaram a CDB e 188 países já a ratificaram, tendo estes últimos se tornado Parte da Convenção)” (MMA, 2009).

área. O Brasil teve e tem papel emblemático nessa convenção, tendo sido o primeiro país a assiná-la e instituindo-a legalmente pelo em 1994, por meio do Decreto 1.354, que criou o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO) no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Dois outros fatores vêm contribuindo para uma valorização cada vez maior da biodiversidade por parte de governos e sociedade: o conhecimento que foi sendo acumulado nas últimas décadas acerca da imensa diversidade de paisagens e ecossistemas naturais e as novas e inúmeras aplicações econômicas que a biotecnologia tem desenvolvido com base nessa diversificada riqueza biológica.

O Brasil, um país detentor de megadiversidade terrestre possui, ao mesmo tempo, uma das mais altas taxas de desmatamento no mundo. “O país conta com a maior riqueza de animais e vegetais do mundo: entre 10 a 20% de 1,5 milhões de espécies já catalogadas. São cerca de 55 mil espécies de plantas com sementes (aproximadamente 22% do total mundial), 502 espécies de mamíferos, 1.677 de aves, 600 de anfíbios e 2.657 de peixes” (Joly e Bicudo, 1998).

Dentre as chamadas políticas ambientais, a implementação de Unidades de Conservação da natureza é considerada por especialistas como “a ferramenta mais segura para a conservação *in situ* da diversidade biológica” (FAO, 1993, pág.15) em escala nacional, regional e global.

Com um notável crescimento em número e em área nas últimas décadas, as UCs cobrem hoje 11, 3 % de toda a cobertura da Terra e somam mais de 70.000 unidades em 236 países. Na América do Sul nada menos que 20% de toda a região está sob regime legal de Unidades de Conservação.

No Brasil existem cadastradas no Ministério do Meio Ambiente 447 UCs entre as federais, estaduais e municipais, abrangendo mais de 1 milhão de Km² e cobrindo mais de 12% do território nacional (MMA, 2009).

Independente da efetividade de proteção à natureza que essa estratégia pode assegurar, esses números dão uma dimensão da importância das UCs como política e como *problema* em escala global.

Problemas como este não nascem, assim, “do nada”, mas sim como fruto de um processo histórico que os possibilitou existir como fenômenos delimitáveis e como *problemas* por uma parcela da sociedade.

Nas últimas décadas, a realidade das UCs no Brasil emergiu *problema social* em função de uma confluência de motivos: por um

lado, reflexo da fragilidade institucional governamental direcionada a essa política; por outro, fruto de uma verdadeira “explosão” de criação de novas UCs em todos os níveis de governo sem que a implementação das já existentes fosse uma realidade.

Atualmente, na minha visão, esta problemática segue sendo válida e a visão das UCs como *problema social* segue existindo, pois a própria existência das UCs afeta a vida das pessoas e organizações e provoca interesses distintos e tensões entre grupos sociais, seja por conta de divergências político/ideológica sobre este tema, seja por influenciar positivamente ou negativamente a vida social nos territórios onde elas se inserem como política.

Em termos da visão sobre a gestão de UCs como *problema sociológico*, penso que são duas as motivações principais que acabam por gerar dois tipos distintos de problema.

Primeiramente, deve ser considerado que, de forma geral, há a convicção convergente e crescente entre os especialistas deste tema que elas, as UCs, podem servir de privilegiado “laboratório” para experiências concretas da utopia “desenvolvimento sustentável” ou para o ecodesenvolvimento. Para isso, elas deveriam ser implantadas de forma, adequada, plena e “democrática”, segundo seus objetivos legalmente instituídos e seus planejamentos formais, cumprindo assim seu papel como espaço de preservação da biodiversidade e de ação social compartilhada e dinâmica entre o poder público e a sociedade. Neste caso, a expectativa social é que, efetivamente, as UCs possam contribuir para o desenvolvimento sustentável ou o ecodesenvolvimento.

Em segundo lugar, outro olhar sobre o objeto de estudo a *gestão das UCs federais brasileiras*, mais que isso, sobre as suas fragilidades e dificuldades em lograr os resultados esperados, configura um “*problema sociológico*” que move a maioria dos estudos neste campo e que deu origem a este trabalho. Neste caso, a questão que se coloca na raiz deste problema é: “porque as UCs federais não cumprem plenamente seus objetivos como o planejado?”

Este segundo problema e as diversas maneiras de tentar respondê-lo é objeto de inúmeros fóruns em escala nacional, regional e internacional⁵². Em todas as partes do mundo acontecem congressos, simpósios e outras modalidades de eventos de natureza técnico-

⁵² O Congresso Mundial de Parques acontece a cada decênio desde 1962 (UICN, 2008), o Latino-americano já teve duas edições (Colômbia em 1997 e Argentina em 2007), e o brasileiro está em 2009 na sua sexta edição (Curitiba/PR).

científica com o objetivo de buscar alternativas para o fortalecimento dessa estratégia de conservação da natureza.

A gestão das Unidades de Conservação como objeto de estudo na administração e como alvo de diversas pesquisas no Brasil e mundo pode ser exemplificada a partir de pesquisas nas bases de dados mais utilizadas na atualidade. A título de avaliar essa realidade, uma busca simplificada no portal *Capex*, na grande área específica *Administração de Empresas, Administração Pública e Contabilidade*, com o termo “*protected áreas*” e “*management*” (termo equivalente para Gestão ou Manejo de Unidades de Conservação, em Inglês), forneceu 519 resultados, com destaque para os periódicos *The Journal of Agricultural Cience*, *ICES J Mar. Sci.*, *Biodiversity and Conservation* e o *The Journal of Environment & Development*, sendo que a maioria dos trabalhos enfocava distintos métodos de avaliação ecológica e conflitos sociais relacionados às UCs

Por outro lado, a busca dos mesmos termos, seja em português ou em inglês, retornou zero resultado, tanto na base de dados da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - Anpad - como nos periódicos *RAE*, *Read*, *RAUSP*, *RAC*, *O&S* e *RAP*. Isso significa dizer que tal campo de pesquisa no país, tratando-se de Ciência da Administração, é aparentemente inexistente.

Outro aspecto importante a ressaltar nessa pesquisa bibliográfica⁵³, é que, ao que tudo indica, o tema tem ganhado, no nível internacional, muita relevância nos últimos anos. Prova disso é que o ano atual, 2010, já aparece como o ano com maior número de publicações (94 trabalhos relatados na busca no portal *Capex*), enquanto em 2009 apresentou 60, 2008 teve 38 e 2007 contou com 29 publicações. A tendência de aumento marginal no número de publicações em relação ao ano evidencia o quão atual e crescente é o interesse acadêmico sobre a gestão de UCs e sua importância como problema sociológico.

Há décadas vem se estruturando uma extensa rede de especialistas e de instituições para discutir a realidade dessas áreas, compartilhar resultados, avaliar seus avanços e fragilidades. Cercada com preocupação por esses especialistas é crescente a percepção de que há uma grande distância entre o que é discutido e planejado entre estado e sociedade e o que efetivamente é obtido de resultados concretos na

⁵³ Esta pesquisa foi efetuada com o apoio de Josué Jonas de Lima, estudante de economia, bolsista PBIC e membro do Observatório da Realidade Organizacional do Centro Sócio Econômico da UFSC.

implementação das UCs. Este é o cerne do *problema sociológico* sobre o qual me debrucei ao efetuar este estudo, cujo objeto é a *gestão de UCs*.

Com o objetivo de aprimorar a visão da configuração histórica do objeto, incorporei a esta *construção* uma visão geral sobre a evolução histórica da administração pública no Brasil e os reflexos de suas diferentes fases e escolas em relação ao objeto gestão de UCs, conforme consta a seguir.

4.1.2 Gestão de UCs e a Administração Pública no Brasil

Os enfoques teóricos difundidos nas escolas de administração pública e nos planos de governo, ao longo da história, moldaram o que conhecemos hoje como fundamentos da gestão pública no Brasil, incluindo a área da gestão do meio ambiente, sobretudo o seu *modus operandi* preponderante regido pela *lógica burocrática* e pelo *formalismo*.

Das indústrias manufatureiras européias do século XIX, até as empresas em redes globalizadas do século XXI, a arte de administrar os negócios privados sempre serviu de inspiração para fazer funcionar as estruturas formais dos estados. Em comum a essas duas realidades, é que, em ambos os casos, o que se busca sempre é a eficiência em acumular e manter poder e capital.

Nesta senda, o Estado brasileiro, assim como a grande maioria das estruturas governamentais em todo o mundo, tem como prática reproduzir em suas organizações as estruturas hierárquicas clássicas de inspiração européia, até a segunda guerra mundial, e de corte anglo-saxão e estadunidense nas décadas finais do século XX.

A evolução da AP brasileira, segundo Torres (2004) teria passado por três fases distintas: a fase patrimonialista, a burocrática e a chamada nova administração pública. A história das UCs no Brasil, bem como a forma de geri-las por parte dos sucessivos governos é, em parte, fruto desse processo.

A **fase Patrimonialista** (de 1500 até 1930) foi caracterizada pela prevalência de princípios herdados do estilo de administrar da monarquia portuguesa, marcado pelo uso da máquina do estado para garantir o patrimônio das elites rurais e os privilégios das classes ligadas ao poder real e suas estruturas de reprodução da vida social. Essas influências prevaleceram aos movimentos de crescimento econômico do Brasil colônia e seguiram moldando a administração pública tanto na

sua emancipação como nação independente (1822) quanto no surgimento da Primeira República em 1889 até a revolução liberal de 1930.

Mesmo que o início da industrialização no começo do século XX tenha trazido práticas e estratégias administrativas das metrópoles europeias, isso, contudo não chegou a influenciar de maneira substancial a AP brasileira que seguiu impregnada pelas seguintes características: confusão entre o patrimônio público e privado, monopólio dos cargos públicos por parte da nobreza burocrática (Bresser-Pereira, 1998), o “clientelismo”, que pode ser entendido como a troca de favores e proteções mútuas (Ferreira, 1999) e o “favoritismo”, entendido como uma rede de distribuição de bens públicos de acordo com os interesses dos governantes (Holanda, 1995).

Um fenômeno social culturalmente peculiar que teria origem nesse período foi o *formalismo*. Na literatura sobre administração, este conceito tomou a forma de base teórica a partir do trabalho de Fred Riggs (Riggs, 1964) e sua sistematização como conceito aplicável para explicar a distância entre o que se prescreve nas estruturas administrativas e o que efetivamente se alcança quando observados seus reais resultados.

A idéia de *formalismo* pode ser entendida e empregada com distintas conotações. Guerreiro Ramos define ao menos quatro delas:

- 1) o formalismo como expressão crônica das elites; 2) o formalismo como resultado do “deslocamento de objetivos” (Merton); 3) o formalismo como acomodação; e 4) o formalismo como categoria própria da teoria administrativa. Nesta última acepção, o formalismo pode ser definido *como a discrepância entre a conduta concreta e as normas prescritas que se supõe regula-las* (grifo do autor). (Ramos, 1983 b, pág. 311).

Reconhecidamente mais preponderante em países periféricos ou “prismáticos”,⁵⁴ segundo o autor, este fenômeno do *formalismo* e sua

⁵⁴ Fred Riggs em parte de sua obra que discutiu os “problemas administrativos, segundo ele, típicos das sociedades em transição” propôs a distinção teórica em três categorias ou escalas para explicar os três “modelos ecológicos” de sociedade (o concentrado, o prismático e o difratado), sendo que as sociedades em transição estariam predominantemente na segunda classe. Para aprofundar esta abordagem, consultar o capítulo 6 “O formalismo, no Brasil, como estratégia para a mudança social” do livro “Administração e contexto brasileiro” de Guerreiro Ramos (1983).

base teórica aplicável em administração podem auxiliar na elucidação das principais inquietudes aqui expostas, principalmente na análise das possíveis causas e efeitos perceptíveis em relação ao evidente distanciamento entre os objetivos institucionais almejados pelo aparato oficial dedicado à gestão de UCs e os resultados concretos observáveis no terreno.

No diagnóstico sobre a gestão de UCs brasileiras, ao comentar os aspectos culturais das organizações gestoras dessas áreas, Araújo (2007, pág. 131) afirma que: “A cultura organizacional vigente nas unidades de conservação e nos órgãos gestores reflete a *cultura burocrática patrimonialista* do setor público brasileiro” (grifo nosso). Nesta mesma obra, “(...) para explicar por que as unidades de conservação são precariamente geridas no Brasil” (ibidem, pág. 203) o autor cita como “defeitos” da administração pública burocrática: “a ineficiência, a auto-referência e a incapacidade de voltar-se para os serviços aos cidadãos vistos como usuários”. O autor representou esta realidade no esquema abaixo reproduzido e incluiu o formalismo como um dos traços culturais da AP brasileira e que estaria influenciando negativamente o desempenho gerencial de UCs, conforme representado abaixo (Figura 3):

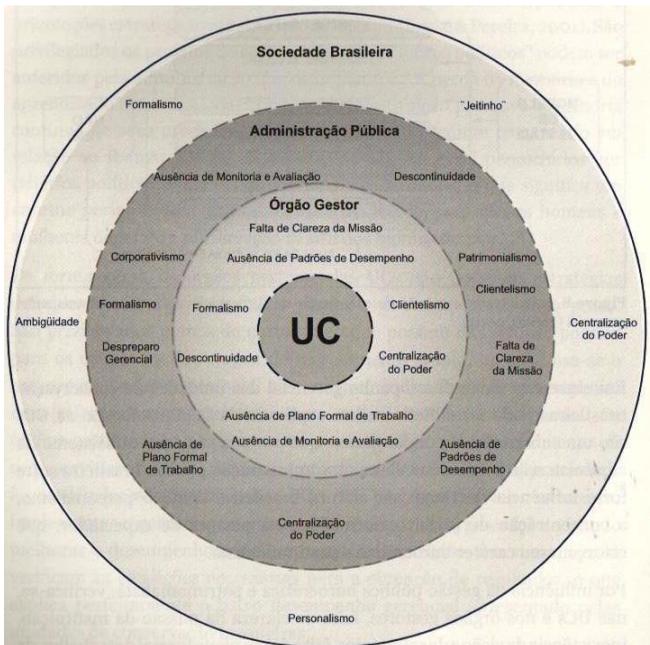


Figura 3 - Ambiente institucional no qual as UCs estão inseridas e que leva ao baixo desempenho gerencial.

Fonte: Araújo, 2004 apud Araújo, 2007, pag. 214.

Nesta representação as UCs seriam o resultado e depositório final de influências culturais que, segundo o autor, estariam refletindo características culturais do setor público brasileiro.

Dois eventos marcaram este período na AP brasileira em relação à idéia de proteção de áreas naturais e recursos ambientais por parte do estado: a iniciativa do Imperador D. Pedro II de desapropriar e replantar áreas devastadas da Floresta da Tijuca com o intuito de proteger os mananciais de água que supriam a Cidade do Rio de Janeiro (entre 1844 e 1861) e a proposição não efetivada do Engenheiro André Rebouças de criação do que seriam os dois primeiros Parques Nacionais brasileiros, Sete Quedas e Ilha do Bananal no oeste do Paraná. Embora tendo sido “pontuais”, essas iniciativas se configuraram como um marco das primeiras estratégias de criação de UCs por parte do governo do País no século seguinte (Medeiros, 2006).

A **fase da Administração Burocrática** (de 1930 até o final dos anos oitenta) teve início no governo de Getúlio Vargas e sofreu influência do rápido crescimento urbano e industrial nas principais metrópoles brasileiras.

Em relação à AP brasileira, este processo de modernização nacional criou novas demandas em termos de serviços por parte do estado, que, de sua parte, respondeu com a criação de novos ministérios e empresas de capital misto para fazer frente a este novo panorama sócio-político. Com forte característica autoritária e centralizadora, a AP “a brasileira” se identificou, quase que naturalmente, com os preceitos e estratégias contidos na teoria burocrática sistematizada por Max Weber. “A percepção da necessidade de alterações na administração pública conduziu o governo Vargas a propor uma reforma do aparelho do Estado. A proposta pode ser enquadrada nos moldes da burocracia weberiana” (Trevisan, 2008, pág.29).

Por um lado, o estilo paternalista (estado como provedor do bem estar social), centralizador e autoritário da forma de governar marcou a AP brasileira de maneira geral e conseqüentemente o objeto de estudo *gestão de UCs*. Por outro lado, deve-se ao início deste período o surgimento da primeira UC brasileira, o Parque Nacional de Itatiaia, criado por Getulio Vargas através do Decreto Federal nº 1713 de 14 de junho de 1937.

O fim da fase burocrática da AP no Brasil coincidiu com o

período dos governos militares (de 1964 a 1985) e com o redimensionamento do tamanho e a revisão do papel do estado em nível global. Sobre essas mudanças estruturais cabe destacar que vai perdendo força a idéia de um estado “grande, forte, intervencionista, que vigorava desde o pós-Segunda Guerra Mundial” e no seu lugar se criou a imagem de estado “altamente burocrático, gastador, e acima de tudo ineficiente” (Trevisan, 2009, pág. 37).

Em relação às UCs nesse período é relevante registrar a configuração legal das autarquias e as possibilidades de flexibilização nas contratações de pessoal sem concurso público que se tornou possível pelo Decreto-lei nº 200/67. Este ato, dentre outros aspectos, dividiu a administração pública em direta e indireta. Segundo este mandato legal, a administração direta passou a ficar restrita aos ministérios e secretarias, e a administração indireta composta pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (TORRES, 2004). Como o órgão gestor das UCs à época era uma autarquia, o IBDF, uma das estratégias levadas a cabo pelos dirigentes naquele momento foi a contratação de pessoal sem concurso público para trabalhar diretamente nas UCs, principalmente naquelas áreas mais distantes das capitais, onde os funcionários e carreira invariavelmente evitavam ter suas lotações.

Outro aspecto a se destacar nesse período e que influenciou, mesmo que indiretamente o estilo de gerir as UCs federais, é que a partir da década de 1980, durante a transição do período da ditadura militar, aos poucos se ampliava o caráter democrático da sociedade brasileira. Vinculam-se a esse fato o crescimento exponencial das associações civis, com ênfase para as organizações comunitárias, a centralidade das noções de cidadania e direitos humanos, a consciência da necessidade de autonomia social e organizacional em relação ao Estado e, por fim, a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o poder público (Avritzer, 2006).

No nível federal, há um forte centralismo localizado nas estruturas de ministérios e autarquias localizadas “em Brasília”. No entanto, algumas políticas públicas, por serem mais difusas socialmente e concorrentes entre esferas de governo, passaram a ser realizadas de maneira mais descentralizada e integrada com estados e municípios. Alguns exemplos são as políticas na área da saúde, educação e segurança. Para estruturá-las e implementá-las, se utiliza o conceito de *sistemas*, como, por exemplo o Sistema Único de Saúde – SUS.

Neste contexto, para exercer o poder normativo legal do governo federal, há a prática de *implementar* políticas públicas através de órgãos

da chamada administração indireta (autarquias ou empresas públicas) que são criados para cumprirem mandatos legais específicos. Isso parece acontecer quase sempre como se o país fosse homogêneo fisicamente e culturalmente, sem levar em conta as peculiaridades de cada região ou as possíveis oportunidades e limitações para se levar a cabo ações sociais conseqüentes.

Para a gestão de UCs e outras modalidades de ação governamental que tratam da gestão direta de *ativos* da União (estradas, portos, áreas de fronteiras, áreas indígenas, dentre outras), além das estruturas centrais localizadas em Brasília, há, em geral, unidades “finalísticas” localizadas em escritórios regionais, e/ou unidades descentralizadas espalhadas pelo país, nas quais estão localizados funcionários que atuam como executores dessas políticas (gestores), como é o caso das estruturas concebidas para cada uma das UCs. Em função das limitações de natureza administrativa, esses *gestores*, invariavelmente, atuaram sempre sem a autonomia normativa legal mínima requerida e, conseqüentemente, sem motivação para realizar a contento suas missões, inclusive a segurança e a autonomia necessárias para uma efetiva interação com a sociedade nos processos de gestão.

A Constituição Federal de 1988 refletiu um desejo de revisão nas formas de relacionamento político entre Sociedade e Estado e entre partes do próprio Estado no Brasil. Dentre as mudanças mais significativas destacam-se a consolidação da autonomia dos municípios, a descentralização de recursos e a criação de mecanismos de participação social. Como resultado, as administrações locais tornaram-se o principal espaço de concepção e gestão de políticas públicas.

Porém, muitas das instituições federais, notadamente as autarquias criadas para gerir os chamados bens da União (INCRA, FUNAI, IBAMA, SPU, o próprio IBDF, dentre outras), seguiam estruturadas e agiam de forma centralizada e fortemente inspirada na lógica burocrática. Mais do que um conjunto de procedimentos, regras gerais de controle e atuação fortemente “manualizados”, essas instituições estavam impregnadas pelo “espírito da burocracia” no sentido de uma visão de mundo e das formas de administrar. No caso da gestão de UCs, este legado seguiu seu curso beneficiado pela instabilidade e turbulência administrativas, conforme buscarei evidenciar mais adiante ao efetuar a construção do objeto de estudo.

A Constituição de 1988 também teve reflexos diretos no marco legal das UCs ao definir como “bens da União” as terras devolutas indispensáveis à (...) preservação ambiental, definidas em Lei (item II, Art. 23, Capítulo II – da União), e prever como incumbências do Poder

Público “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País” e “definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos...” (Art. 225, Capítulo VI – do Meio Ambiente). Dessa forma foram estabelecidas as bases legais que norteariam o processo de criação e gestão de UCs até à promulgação da Lei do SNUC em 2000, embora o Projeto de Lei tenha sido encaminhado pelo Poder Executivo através do IBAMA em 1992⁵⁵.

A fase da Nova Administração Pública⁵⁶ – NAP - (iniciada nos anos noventa e se estendendo até o início do século XXI).

Mudanças políticas profundas e crises econômicas de caráter global da final do século XX motivaram algumas mudanças na forma de se ver o papel do estado e desencadearam movimentos de revisão do papel e do tamanho das estruturas governamentais existentes na época.

A partir das últimas décadas do século passado, os dilemas impostos pelos limites fiscais tornaram o estado do bem-estar social inviável e a administração pública passou a ser vista apenas sob o prisma da eficiência, da redução dos gastos públicos e dos cortes orçamentários. (Salm e Menegasso, 2009).

No Brasil, movimentos políticos abruptos gerados pela transição à redemocratização política e o governo Sarney entre 1985 e 1990, a eleição e posterior processo de *impeachment* do controverso Fernando Collor de Mello entre 1990 e 1992 e sua sucessão pelo então vice-presidente Itamar Franco deixaram algumas marcas na administração pública com conseqüentes reflexos na gestão de UCs.

Nos dois governos Sarney o fato mais destacado da administração pública no campo ambiental e que teve reflexos estruturais na Gestão de UCs foi a criação do Ibama. Estabelecido formalmente pela Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 o Ibama nasceu da fusão de quatro instituições: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (Sudhevea), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e Secretaria

⁵⁵ Projeto de Lei 2.892/92 que trata do estabelecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

⁵⁶ “Também chamada de Novo Gerencialismo Público ou Nova Gestão Pública. No exterior a nomenclatura amplamente utilizada é *New Public Management* (NPM)”. (Trevisan, 2008, pag. 40, nota de rodapé).

Especial de Meio Ambiente (SEMA), das quais herdou o “acervo patrimonial e de atribuições” (Merico, 2005).

É importante notar que três destas instituições, com exceção da SEMA, eram eminentemente de fomento, embora tivessem áreas específicas que vinham incorporando algumas premissas de *Conservação da Natureza* – conceito ou ideologia predecessora da *Ecologia* e do *Desenvolvimento Sustentável* – como era o caso da administração de parques nacionais e alguns projetos de proteção de fauna no IBDF ou a busca de controle de acesso a alguns estoques pesqueiros comercialmente importantes na Sudepe.

A criação de uma instituição única, mais “moderna” e “inovadora” para cuidar das questões do meio ambiente veio na esteira da movimentação política gerada pelo “Programa Nossa Natureza” instituído no final dos anos 80. Este programa teve a forma de um amplo e audacioso plano nacional, iniciado nos governos militares, e finalizado no governo de transição do presidente Sarney.

A criação do IBAMA foi o marco institucional deste programa e, dentre as principais motivações políticas para sua criação, e do Programa Nossa Natureza como um todo, destacam-se a crescente pressão internacional pela proteção da Amazônia, que preocupava a cúpula estratégica militar nacional, e o fato de o Brasil estar se preparando para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, a ECO 92.

A turbulência administrativa criada com esse movimento estrutural na área de meio ambiente do governo foi imensa e, no primeiro momento, afetou negativamente todas as áreas de atuação do governo no campo ambiental, inclusive a de gestão de UCs.

No “breve” governo Collor a demissão intempestiva de parte do funcionalismo público federal, a guisa de economizar recursos financeiros e diminuir o tamanho da máquina pública, provocou um sentimento generalizado de insatisfação e desprestígio no funcionalismo de forma geral, com efeitos deletérios em todas as áreas de governo, afetando, sobremaneira o corpo de servidores envolvido na gestão de UCs federais, principalmente pela natureza da forma de desenvolvimento das ações no terreno, que dependiam de forte interação sócio-política com outras áreas de governo e forças políticas locais. Nessa realidade, o caráter de desprestígio e desmotivação do servidor público, terminava por reduzir as forças de negociação desses agentes frente a outros setores.

Do governo Itamar, o fato administrativo mais destacado em função de seus efeitos nos processos de gestão financeira por parte do

governo, foi a edição da Lei 8.666/93 que, ao sistematizar e formalizar o processo de licitações na seara da administração pública “a um nível inimaginável” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 182). Isso fez com que os processos de compra e contratações viessem a ser muito mais burocratizados e lentos, afetando assim toda a máquina pública, principalmente diminuindo ainda mais a agilidade administrativa de estruturas institucionais descentralizadas espacialmente, como é o caso das UCs.

Nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso as influências dos movimentos de modernização da administração pública inspiradas nas idéias do mercado e da lógica de funcionamento das empresas tiveram lugar caracterizando uma *fase* que se denominação de Nova Administração Pública.

Nesse período as estruturas administrativas dos governos passaram ser vistas como excessivamente caras e ineficientes e sua influência em relação à liberdade dos mercados e dos indivíduos, excessiva. A partir dessa visão, as tentativas de aprimorar a administração pública transitou entre duas questões fundamentais: *o que fazer e como fazer*.

A questão relacionada ao *como fazer* deu origem a correntes teóricas essencialmente de caráter “gerencialista”, uma vez que o termo gerencialismo passou ser utilizado para denominar o conjunto de abordagens e procedimentos norteados basicamente pelos conceitos de *eficiência e eficácia* do aparelho do Estado, bem como por tendências de *profissionalização* dos serviços públicos que passariam a ter foco cada vez mais direcionado nos anseios da sociedade vista como *cliente*.

Por outro lado, as questões relativas ao *o que fazer*, impulsionadas pelas idéias do neo-liberalismo, traziam implícito o questionamento do papel do estado em relação ao mercado na direção da redução de seu tamanho (*dowsizing*) e diminuição da sua influência política e normativa e pediam uma revisão de seu papel em relação a áreas nas quais ele não deveria atuar, ou atuar de forma mais reduzida, deixando espaços de poder ao mercado. A privatização e a desregulamentação eram palavras de ordem para governos e seus efeitos incluíram resultados não planejados como a desnacionalização de alguns setores estratégicos, centralização de riqueza combinada com aumento relativo da pobreza em determinados países, principalmente no leste europeu e na América Latina.

Esses movimentos foram representados no Brasil nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), pelo que ficou conhecido como Reforma Administrativa, capitaneada

por Luiz Carlos Bresser-Pereira, então ministro de FHC à frente do emblemático Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). As estratégias e principais conceitos desse movimento foram sistematizados em um documento oficial do governo federal denominado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* – PDRAE, em 1995.

Este documento trazia como principais argumentos para a mobilização em torno das estratégias reformistas denominadas de “Administração Gerencial” algumas questões fundamentais:

O diagnóstico da administração pública brasileira envolve a resposta a algumas perguntas básicas:

(1) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado?

(2) Por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras, deve o Estado criar novas instituições?

(3) Para exercer as suas funções o Estado necessita do contingente de funcionários existente? A qualidade e a motivação dos servidores são satisfatórias? Dispõe-se de uma política de recursos humanos adequada?

(4) As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientadas para o simples controle do próprio Estado? (PDRAE, 1995, pags. 24 e 25).

Como resposta a essas questões este plano incorporava duas formas básicas de discurso: por um lado pregava a “demonização” do modelo de administração, considerada pelos teóricos do gerencialismo brasileiro como “patrimonialista e burocrática, e vista como a fonte de todos os males que acometiam a máquina pública no Brasil; por outro, adotava “mimeticamente” o corolário gerencialista em curso nos países mais desenvolvidos, sobre tudo os anglo-saxões⁵⁷, inclusive seus

⁵⁷ Cujas obras mais influentes utilizadas como verdadeira “cartilha” pelos governos de muitos países periféricos nessa época foi o livro de OSBORNE e GAEBLER (1992), *Reinventando o Governo - Reinventing Government*.

modismos mais destacados à época, representados pelo uso freqüente de alguns termos, como *flexibilidade*, *governança*⁵⁸, *descentralização*, *cidadão* e *participação democrática*, conforme pode ser observado no trecho abaixo ao se referir à intencionalidade de efetuar o que se entendia por:

[...] reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (Idem, pag. 13).

Neste movimento, de maneira geral, para todas as áreas do governo eram fomentadas soluções que priorizariam basicamente três eixos: uma reavaliação estrutural do papel do estado fundamentada na idéia de atividades exclusivas e não exclusivas de estado, o fortalecimento do viés regulador do estado através da criação de agências reguladoras e a criação de mecanismos de participação do setor não governamental na gestão pública com a concepção de organizações sociais⁵⁹ (Idem, 1995).

⁵⁸ Termo difundido pelo Banco Mundial, através de um documento, *Governance and Development*, de 1992 (World Bank, 1992), com o sentido de “exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo” e “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, o que incluiria “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

⁵⁹ Organizações Sociais “é uma qualificação dada às entidades privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou sociedades civis), que exercem atividades de interesse público. Esse título permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações e equipamentos do Poder Público, após ser firmado um Contrato de Gestão com o Governo Federal”. Essa figura jurídica foi regulamentada pela Lei 9.637 de 1998 que criou o Programa Nacional de Publicização. Fonte: <http://pgpe.planejamento.gov.br/os.htm>, consultado em janeiro de 2010.

O caráter subsidiário, e periférico dessa estratégia como *nacional* em relação aos movimentos já em marcha nos países desenvolvidos era flagrante, como pode ser observado no discurso apologético e *modernizante* contido no PDRAE:

O modelo gerencial tornou-se realidade no *mundo desenvolvido* quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a *introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas* (grifos meus).” (Idem, pag. 18).

Em relação à área de meio ambiente, principalmente em no que tocava às tentativas de modernização do Ibama, esse movimento teve alguns reflexos através de tentativas de incorporar na estrutura institucional programas de modernização e “aperfeiçoamento” institucional efetuados através de consultorias e intervenção da área de planejamento do executivo sob o ideário da NAP. Entre 1992 e 1999, houve três tentativas de reestruturação do instituto: 1 - consultoria da Price Waterhouse-Geotécnica em 1992; 2 - primeira fase da Reforma Administrativa do Estado em 1995/96; 3 - segunda fase da Reforma Administrativa do Estado em 1997-1999.

No governo federal, assim como em outras instâncias de governo, praticamente não há nenhum ministério, secretaria ou autarquia que não tenha um ou mais *planos estratégicos* efetuados nas últimas décadas, em geral embasando planos de investimento plurianuais ou programas que priorizavam algumas políticas em detrimento de outras.

Em 1995 a Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR/PR), e seu braço executivo, a Diretoria Geral de Administração (DGA), efetuou um processo de planejamento estratégico com os propósitos de “identificar a missão e os objetivos, formular as estratégias e estabelecer programas e projetos prioritários para o quadriênio 1995-1998” (Marcelino, 2002). Neste tipo de planejamento os conceitos de missão e de visão assumiam papel de destaque para subsidiar a definição de objetivos e de metas para o futuro. Em 1998, a

então Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE - da Presidência da República desenvolveu um projeto que se denominou “Brasil 2020”, a partir da elaboração de “cenários prospectivos, cenários desejados e a definição de linhas referenciais para um *projeto estratégico de desenvolvimento* de longo prazo para o Brasil (grifo meu)” (S.A.E., 1998).

Esta mesma abordagem foi utilizada por muitas organizações públicas, inclusive como condição para acessar recursos do orçamento da União nos planos de governo.

Porém, esses planos não chegavam a ser implementados na sua plenitude; ou eram deixados de lado por resistência corporativa dos funcionários a mudanças no quadro de poder instituído, ou eram substituídos por outros planos na medida em que se trocavam os governos e os dirigentes, que queriam cada um imprimir a sua marca na administração pública. Por outro lado, algumas pistas e influências eram deixadas no estilo de administrar, como uma menor resistência da burocracia oficial a parcerias com o setor privado e as Ongs e nos modismos e gírias utilizadas no campo, principalmente alguns anglicismos, como o *dowsizing*, *empowerment* (“empoderamento”), “customização”, etc.

Em relação à gestão de UCs, essas correntes teóricas serviram como mais uma fonte de novas práticas em planejamento e gestão. Essas influências chegavam nesse período principalmente por conta das cooperações internacionais vinculadas às UCs federais, dentre elas a cooperação técnica da GTZ - Sociedade Alemã de Cooperação Técnica -, que dentre outras influências possibilitou a incorporação do método ZOPP⁶⁰ na metodologia de elaboração dos planos de manejo das UCs naquele período (Ibama, 2007).

Se o gerencialismo e suas correntes teóricas que priorizavam a profissionalização dos serviços públicos e o planejamento tecnocrático foram a tônica da AP nos governos FHC, nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) a *governança* com base nos princípios da *administração democrática* e da *participação social* foram os conceitos-chave que nortearam a administração pública nesse período.

O ideário da participação social no planejamento e na gestão pública, já incorporado nas estratégias da reforma administrativa

⁶⁰ Do alemão *Zielorientierte Projektplanung* – Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos – método difundido pela GTZ e adotado como principal ferramenta de planejamento de UCs federais nos anos 90.

“bresseriana”, se concretizou nos governos Lula através da idéia do *orçamento participativo* já praticado em administrações petistas em alguns estados e municípios e adoção da participação popular que, na visão de alguns críticos se caracterizava como “assembleísmo⁶¹”. A consulta pública, excessiva na visão de alguns, utilizada na *conferências nacionais* para a elaboração de agendas temáticas junto aos ministérios e órgãos do executivo deram origem aos *planos nacionais* da “era Lula”.

O principal instrumento de composição desses planos, em quase todos os setores do governo, foi representado pelas *conferências nacionais* precedidas de consultas estaduais e locais. Em todas as fases desse processo havia a figura dos “delegados” que representavam as instâncias inferiores nas conferências estaduais e nacionais e, a partir das recomendações advindas dessas instâncias e de discussões em plenário com representantes do governo e dos movimentos sociais, eram elaborados os planos e programas nacionais setoriais: de cultura, de agricultura familiar, de desenvolvimento da pesca, dentre outros.

No caso da área ambiental não foi diferente. Conforme explica o site do governo sobre ela, “a Conferência Nacional do Meio Ambiente é um instrumento de democracia participativa e de educação ambiental, sendo que a cada ano era definido um tema chave (em sua 3ª edição prevista para acontecer em maio de 2008 terá como tema central “Mudanças Climáticas)” (MMA, site oficial www.mma.gov.br consultado em abril de 2010).

Essa forma de reorganizar as ações no governo através de planos nacionais participativos também teve seu desdobramento em relação à gestão de UCs. Após processo de consultas com Ongs e outros setores do governo, principalmente da área social, foi elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), publicado no Diário Oficial da União em 17 de abril de 2006 (Decreto nº 5.758/06).

O fato de o Brasil ter um plano nacional oficial direcionado a este tema foi relevante como sinal político de sua importância dentre as políticas públicas ambientais. Porém, o caráter aparentemente populista das consultas públicas pode ser percebido na apologia do governo federal ao caráter participativo do processo mais que no mérito das proposições e no reconhecimento de possíveis fontes financeiras para

⁶¹ Termo com conotação pejorativa utilizado por críticos para denominar o excessivo uso das consultas públicas nos processos decisórios. Dentre seus problemas destacam-se “os riscos de decisões que acabam sendo tomadas ao calor de assembleias, muitas delas aparelhadas por interesses partidários e até mesmo anti-democráticos” (Persivo, 2006).

sua implementação.

Outra limitação desse plano, na visão de alguns especialistas da conservação da natureza, foi a exacerbada ênfase dada aos problemas e conflitos sociais relacionados com a o tema das UCs, principalmente os dilemas da questão indígena e dos remanescentes de quilombos, também denominados de quilombolas⁶², mais que ao direcionamento de ações conseqüentes para fortalecer o sistema nacional de UCs: “A idéia de tratar as terras indígenas e quilombolas como áreas protegidas tampouco é atrativa, nem conveniente, para as unidades de conservação. Significa, pelo menos, que os já muito limitados recursos para o seu manejo vão ser diluídos numa superfície duas vezes maior, onde a garantia de proteção da biodiversidade é menor...” (Dourojeanni e Padua, 2006).

Em relação às teorias administrativas que inspiraram esses processos de planejamento e de gestão na área pública pode ser afirmado que durante o governo Lula o foco de ênfase teórica se deslocou um pouco do receituário puramente *gerencialista* para as abordagens que privilegiavam algumas formas específicas de *governança*, principalmente aquelas que tinham relação com a *teoria da ação social coletiva* e tratavam dos processos políticos de participação social e de construção coletiva do bem público.

Em termos de fontes de inspiração teórica, alguns autores relacionam essas correntes com a influência da escola francesa⁶³ que ressaltava o caráter político das relações estado-sociedade e que pressupunha a participação social como variável fundamental no processo de gestão pública. Nesse enfoque, a institucionalização deixava de ser vista como processo centrado e circunscrito na organização e suas relações ambientais passava a vê-la mais como um processo de construção coletiva, no qual o papel de centralidade do estado não era de todo eliminado, mas passava a considerar a ação coletiva como elemento crucial nessa construção.

Segundo Milani, (Andion, 2010, apud Milani, 2008, pag. 557), essa corrente advoga que, mais do que uma das etapas do planejamento

⁶² O Decreto 4887 de 20 de novembro de 2003, define o conceito de quilombolas no seu Art. 2º: “Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (para acessar o texto completo deste decreto, consultar o *link* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm).

⁶³ Essa corrente que se desenvolveu principalmente na França a partir da larga experiência na descentralização da gestão pública, pode ser conhecida a partir do trabalho de Thoenig e Duran, (1996).

estratégico governamental num ambiente democrático, a participação social “passa a ser considerada como um dos elementos de *re-significação* (grifo meu) do conceito de público”.

A diferenciação entre distintos papéis e formas de atuação do estado e da sociedade para a implementação de políticas públicas foi interpretada por alguns autores como uma transição entre dois modelos de *governança*: um seria o modelo de “regulação cruzada” e o outro o de “institucionalização coletiva ou de gestão pública territorializada” (Andion, 2010). Além da diferenciação dos modelos, uma avaliação do processo de transformação e de descentralização da forma de governar na França nas últimas décadas inspirou o trabalho de Duran e Thoenig (1996, apud Andion 2010) a definir como “uma transição do sistema de regulação cruzada (dominante até os anos 1970) para uma gestão pública territorializada (mais comum a partir dos anos 1980) na qual a ação coletiva tem um papel central.

O foco na idéia de *governança* mais que no *gerencialismo*, sem, contudo, abandonar as influências deste último, a visão da gestão pública como processo e não como produto e a importância da construção do bem público como fruto da institucionalização da ação coletiva, são, na atualidade, objeto de estudos e experiências empíricas no Brasil e no mundo. Uma dessas correntes, que se autodenomina “Novo Serviço Público”, vem trabalhando com base numa matriz epistemológica distinta dos modelos mais conhecidos neste campo.

Essa corrente parte da visão da sociedade como *multicêntrica*, cuja proposição tem origem na da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais de Guerreiro Ramos (Guerreiro Ramos, 1983). Salm e Menegasso, entre outros entusiastas deste enfoque defendem que “a administração pública, sob o prisma da teoria da delimitação dos sistemas sociais, estrutura-se sobre algumas categorias que são essenciais quando se concebe a pessoa humana como um ser único, a requerer uma sociedade multicêntrica para exercer a sua multidimensionalidade.” (Salm e Menegasso, 2009, pag. 102); e acrescentam: “assim, a administração pública é um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente”.

Nessa visão, a construção coletiva no espaço público aconteceria pelo que se denomina de “co-produção do bem público”. Embora defendam este “modelo” como “uma estratégia, por excelência, para que os serviços públicos sejam produzidos de maneira eficaz” (Idem, pag.

112), esses mesmos autores reconhecem a imaturidade deste enfoque para sua utilização empírica na atualidade em função da complexidade que a variável política obrigatoriamente introduz no modelo e da falta de lideranças preparadas para implementá-lo.

De qualquer modo, seja na forma de “co-produção do bem público”, seja vista como “institucionalização da ação coletiva”, a importância dessas idéias e teorias que priorizam a visão do fato administrativo como hiper-complexo e politicamente moldado são relevantes para a evolução da AP envolvida com a gestão ambiental, em especial com a gestão de UCs.

De maneira geral, a ênfase dada pelo governo federal e pela sociedade nos últimos anos aos processos participativos como fator de legitimação da ação do estado pode ser percebida em alguns documentos estratégicos que defendem essa corrente de forma explícita. No site do Ministério do Meio Ambiente, ao divulgar as principais estratégias do governo em relação à área de meio ambiente, consta: “a participação social conferirá maior legitimidade às orientações definidas pelos Ministérios a partir da valorização das contribuições da sociedade oriundas do processo de conferências realizadas no período 2003-2006.

O documento denominado “Plano Plurianual 2008-2011 – Orientações Estratégicas” do MMA traz como principal diretriz o seguinte:

O MMA, em consonância com as orientações estratégicas do governo, define os processos de *participação e controle social* por meio da Conferência Nacional do Meio Ambiente, dos diferentes Conselhos que atuam no âmbito das políticas ambientais, em especial o CONAMA; da relação democrática com os Estados e Municípios e o fortalecimento do planejamento participativo; da rede capilar dos instrumentos de educação ambiental como *condição para o êxito* e a durabilidade das políticas públicas que implementa”. (grifos meus). (MMA, Plano Plurianual MMA, Versão 5.1 – 17/07/2007, página eletrônica consultada em abril de 2010).

Frente ao objeto gestão de UCs, as bases teóricas que tratam da institucionalização da ação coletiva são particularmente importantes para auxiliar a compreensão e o aprimoramento dos processos de planejamento e implementação das UCs no território. Os mecanismos formais (conselhos de gestão) e informais de participação social na

gestão de UCs vêm sendo objeto de estudos e avaliações por parte da academia e dos órgãos gestores (Loureiro, 2003, Macedo, 2007 e Lopes da Silva, 2007). Embora estes estudos indiquem um relativo amadurecimento nos processos participativos que incidem sobre a gestão de UCs, aparentemente, eles, por si só, não seriam suficientes para elevar o patamar de resultados alcançados pela figura UC no cenário político e institucional brasileiro (Macedo, 2007).

Se não em toda a administração pública, ao menos em relação à gestão ambiental, as possibilidades de “modernização” das organizações públicas no Brasil não chegaram a ser implementadas completamente ou não sobrevivem às sucessivas trocas de governo, de ministro ou até de dirigentes de segundo ou terceiro escalão. Sobre isso, cabe observar que “as seguidas ondas de modernização da gestão pública no Brasil, entre os anos 30 e 90, seguiram alguns padrões, dentre eles a fragmentação institucional e a separação entre a formulação e a implementação política” (Reis Ribeiro, 2003, pág. 7).

Para ilustrar melhor essa realidade em relação aos movimentos de reforma da estrutura governamental de meio ambiente e seus reflexos no objeto de estudo gestão de UCs, cabe destacar que, além dos movimentos “modernizantes” aos quais o Ibama foi submetido nos governos FHC, na era Lula houve mais quatro processos dessa natureza: 1 - consultoria Boucinhas&Campos na esteira da organização do Ministério do Meio Ambiente em 2002; 2 - consultoria da Estratégia Consultores em 2003-04; 3 - Projeto de Reorganização Institucional com suporte da Fundação Getulio Vargas em 2004/05; e, 4 - modelagem institucional do Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade (ICMBio) com apoio da consultoria Publix em 2008, sendo que este processo, ainda em fase de implementação, utilizou, dentre outras bases teóricas, a metodologia do BSC (*Balanced Scorecard*) (Kaplan; Norton, 1997; 2001; 2004, apud Mello e Martins, 2009) para a formulação de objetivos estratégicos da instituição.

Importante ressaltar os inensos custos institucionais, políticos e financeiros que essas tentativas de reestruturação institucional geraram para as organizações formais com mandato de administrar as UCs (Ibama e ICMBio), bem como para os processos de planejamento e gestão de UCs federais, sendo que o mais tangível, mas não necessariamente o mais importante, talvez seja o financeiro, que, “por baixo”, pode ser calculado em dezenas de milhões de reais.

Por outro lado, parece evidente que os movimentos da AP brasileira tiveram influência na configuração do objeto de estudo gestão de UCs; por este motivo inseri essa visão histórica ao *construí-lo* como

instrumento de política pública no Brasil. Porém, minha tese sobre isso é que a instabilidade e a turbulência estruturais das instituições responsáveis pela gestão de UCs nas últimas décadas, conforme relatei acima *não permitiram* que as tentativas de modernização da administração pública brasileira chegassem a *moldar definitivamente* a gestão de UCs a ponto de *transformá-las* estruturalmente em *produto institucionalizado* dessas correntes teóricas.

Por fim, penso que é importante evidenciar que esta delimitação em três fases acima resumida (patrimonialista, burocrática e a NAP) não é necessariamente precisa. Apesar das influências dos modismos e mimetismos observados ao longo desta “breve” história da AP no Brasil, o que pareceu sobressair como resultante é que “as características das três fases se cruzam mutuamente tanto na teoria quanto na prática da administração pública brasileira” (Trevisan, 2008). Os estilos de administrar influenciados por esses movimentos e teorias se mesclaram ao longo da história deixando suas marcas mais perenes ou mais furtivas na AP brasileira, se configurando num “modelo” no qual não é possível reconhecer de forma clara seus princípios e diretrizes preponderantes.

Essa complexa rede de tendências e escolas de AP e suas resultantes na forma e estilo de gerir UCs federais no Brasil é a realidade que pretendi contribuir a observar, apreender e investigar.

4.1.3 Organização formal responsável pela gestão de UCs federais

Relacionar a gestão de UCs somente como fruto das idiossincrasias institucionais dos órgãos gestores pode ser considerada uma visão limitada deste objeto. Porém, é uma relação muito comum que se faz quando alguns pesquisadores se debruçam sobre este tema com o intuito de investigar suas fragilidades (Araújo, 2007).

Embora eu não compartilhe dessa visão, por julgá-la demasiadamente redutora sobre essa realidade, julguei imprescindível apresentar aqui alguns aspectos do que considereei uma *crise permanente* do marco institucional executivo das políticas ambientais brasileiras, cujos efeitos mais relevantes podem ser entendidos como geradores de instabilidade e turbulência do ambiente institucional formal relacionado à gestão de UCs federais.

Parece evidente que sucessivas crises na estrutura institucional responsável pela área de meio ambiente do governo vêm afetando em alguma medida a gestão das UC's federais, tanto sob mandato do IBAMA desde 1989, quanto do ICMBio desde sua criação em 2007.

Em relação ao IBAMA cabe observar que as tentativas de aprimoramento ou fortalecimento deste instituto tiveram início dois anos após sua criação formal em 1989. Desde aí já havia a clara percepção de seus dirigentes de que alguma coisa estava inconsistente ou insuficiente na estrutura concebida e instalada. Provas dessa percepção de fragilidade institucional foram as inúmeras tentativas de reestruturação desta autarquia, conforme relatei anteriormente quando abordei a gestão de UCs e a administração pública.

A título de ilustrar uma vez mais uma visão geral dessa instabilidade, penso que é útil ilustrar a gravidade desse fenômeno a partir da visão de “algumas deficiências da organização” listadas por um dos dirigentes do Ibama que comandou uma das tentativas de reestruturação dessa autarquia (a de 2005):

1. administração calcada em políticas implícitas;
2. ausência de mecanismos de planejamento, coordenação e avaliação institucional;
3. dificuldades em identificar produtos de sua ação institucional;
4. segmentação das áreas-fins, fortalecendo “feudos” internos e externos;
5. ações centradas em questões pontuais;
6. tendência à “estadualização” e “municipalização” do instituto;
7. disfunções no desempenho de atribuições;
8. carências convivendo com desperdícios de potenciais, meios e recursos;
9. falta de diretrizes do núcleo estratégico;
10. interesse da área-meio concorrendo com os objetivos finalísticos;
11. cultura corporativa;
12. culto ao passado;
13. baixa capacitação gerencial;
14. modelo gerencial ineficaz e ineficiente;
15. concentração de atividades executivas na sede;
16. dificuldade e resistência para utilizar mecanismo de orientação e controle;
17. instrumentos financeiros pouco explorados;
18. ausência de bases conceituais homogêneas” (Merico *et al*, 2005).

Nada indica que, desde a época desse diagnóstico, esses problemas acima listados tenham sido solucionados. Isso permite considerar que essa situação de “crise” se tornou mais um *estado* que um *processo* e que essa realidade afetou a gestão das UCs federais sob mandato do IBAMA. O mais grave dessa constatação é que este *estado* parece ter seguido afetando a gestão de UCs na nova estrutura organizacional recentemente adotada para esse fim.

A organização que tem atualmente a atribuição de criar e administrar as UC's federais é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia federal criada pela lei 11.516, de 28 de agosto de 2007 e que promoveu a “cisão” (Mello e Martins, 2009) das atribuições anteriormente reunidas no IBAMA desde sua origem em 1989.

A título de ilustrar um pouco este contexto, cabe recordar que o ICMBio surgiu numa conturbada situação política quando em abril de 2007, por iniciativa do Ministério do Meio Ambiente de dividir atribuições do IBAMA em duas instituições, o Executivo enviou ao Congresso Nacional uma Medida Provisória (MP) criando o ICMBio.

Este fato desencadeou uma situação de desconforto generalizado no Legislativo pelo entendimento que uma iniciativa dessa natureza não possuía os requerimentos de urgência que devem reger uma Medida Provisória.

Em função de uma forte reação de Deputados e Senadores contra esta medida, houve um recuo do Poder Executivo que retirou a MP e reenviou a mesma proposta na forma de um Projeto de Lei. Os meses que se seguiram a este evento foram marcados por uma confusa reação das diferentes correntes do ambientalismo que, independentemente de serem contrários ou favoráveis a esta divisão institucional, reclamavam de não terem sido ouvidos, consultados ou sequer informados dessa estratégia por parte do governo.

A idéia de ter uma instituição especificamente voltada para a gestão de UCs federais não era novidade no Brasil. No final dos anos noventa, durante alguns anos, essa idéia foi objeto de discussões e proposições entre funcionários públicos do próprio IBAMA, principalmente chefes de UCs e profissionais que trabalhavam com este tema na sede do instituto. Com o apoio de alguns dirigentes e de especialistas de fora da instituição, foi preparada uma proposta de criação de um instituto com este escopo sob a forma jurídica de uma agência governamental.

Essa proposta chegou a ser desenvolvida e minutada na forma de um decreto, e apresentada ao Ministro do Meio Ambiente do segundo mandato do Presidente FHC, o Sr. José Sarney Filho. Embora tenha se mostrado simpático à proposta, ele rechaçou-a alegando não ver condições políticas de tomar essa atitude, pois isso poderia gerar questionamentos e possíveis fragilidades junto ao IBAMA, órgão criado pelo seu pai, o Presidente José Sarney, no final dos anos oitenta.

Diferentemente dessa idéia descartada no fim dos anos noventa, a proposta de criação do ICMBio em 2007 foi “jogada” na arena política

sem nenhuma discussão prévia com a sociedade. Aparentemente, a proposta não teria sido discutida nem internamente no próprio Ministério do Meio Ambiente – funcionários da Secretaria de Biodiversidade e Florestas e do Departamento de Áreas Protegidas, responsáveis pela política de UCs no Ministério e funcionários que trabalhavam com este tema no próprio IBAMA, quando cobrados por parte de alguns ambientalistas sobre este episódio, alegaram que também não foram ouvidas à época. Ao que tudo indica, a preparação da proposta foi feita pela própria Ministra do Meio Ambiente a Senadora Marina Silva e um grupo restrito de assessores.

Quatro diferenças básicas parecem distinguir essas duas propostas: 1 - a forma extremamente restrita de prepará-la, sem participação dos funcionários ou da sociedade civil; 2 - o escopo de atuação que, na primeira proposta era restrito a gestão de UCs e na segunda se ampliou para “proteção da biodiversidade”, conceito “moderno”, mas de difícil delimitação como mandato institucional; 3 - a forma jurídica da organização, que na primeira idéia seria uma agência e na segunda uma autarquia; e, 4 - o nome proposto para a instituição, que na proposta de 1998 seria Instituto Brasileiro de Unidades de Conservação – IBUC – e na segunda trazia o nome de Chico Mendes, eminente líder seringalista da Amazônia, porém sem identidade histórica com a conservação da natureza, na visão da maioria dos profissionais que atuavam há décadas nesse campo.

Em relação ao IBAMA, esta situação agravou o *estado de crise* no qual se encontrava a instituição desde sua criação. Isso incluiu uma greve geral dos servidores, de forte cunho político, contra a divisão de atribuições que se propunha, argumentando que isso poderia fragilizar o poder institucional reunido no IBAMA e conseqüentemente prejudicar a plena condição de exercer seu mandato legal.

Este processo de agravamento da “crise” neste marco institucional provocou reflexos internos e externos às instituições envolvidas. Os efeitos internos desse processo de “cisão” do Ibama (Mello e Martins, 2009) com a criação do ICMBio puderam ser percebidos por um sentimento de insatisfação por parte do corpo de funcionários dedicados a gerir essas UC’s, causando uma quase completa paralisia dos processos técnicos e administrativos dedicados à gestão dessas áreas.

Os reflexos externos podem ser resumidos como um misto de perplexidade pela forma como essa idéia foi executada pelo governo e posições dúbias quanto ao mérito da proposta. Porém, em termos políticos, o que pareceu mais grave nesse processo tumultuado foi a

intempestiva exoneração da ministra Marina Silva em maio de 2008, em plena crise criada após a proposição dessa cisão institucional. Este fato deixou o recém criado ICMBio sem um plano concreto para sua implementação e imerso num imenso vazio político quanto ao real interesse em consolidá-lo como instituição.

Uma visão que se refira aos aspectos organizacionais envolvidos nesses processos de mudanças bruscas das estruturas institucionais deveria incluir, portanto, uma *forma objetiva de percepção dessa crise e de seus efeitos* sobre a gestão das UC's federais, objeto de estudo do presente trabalho.

O ICMBio e sua estruturação

Porém, para objetivar mais este esforço de apresentar a organização que detém a atribuição de criação e gestão das UC's federais o foco deve ser o recém criado ICMBio.

O Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade é o mais novo órgão ambiental do governo brasileiro. Foi criado pela lei 11.516, de 28 de agosto de 2007 e é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que, por sua vez é formado pelo conjunto das entidades públicas federais, estaduais e municipais direcionadas às questões de meio ambiente.

Assim, em termos de coordenação nacional das políticas de meio ambiente há o Ministério do Meio Ambiente – MMA que se “auto define” da seguinte forma:

O Ministério do Meio Ambiente (MMA), criado em novembro de 1992, tem como missão promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade. (Fonte: página eletrônica www.mma.gov.br consultada em junho de 2010).

O MMA nasceu Ministério do Meio Ambiente a partir da

transformação da extinta Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMAM, em 1992 (Lei 8.490 de novembro de 1992). Já em 1993 passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e seguiu sofrendo inúmeras alterações de escopo e estrutura: entre 1992 e 2008, nada menos que 89 leis, decretos e portarias⁶⁴ promoveram adaptações estruturais no MMA com inclusões e extinções de mandatos, conselhos, secretarias e órgãos vinculados. Atualmente este ministério possui uma estrutura definida na sua última readequação estrutural realizada em 2007 (Decreto 6.101/2007), representado no organograma abaixo (Figura 4):

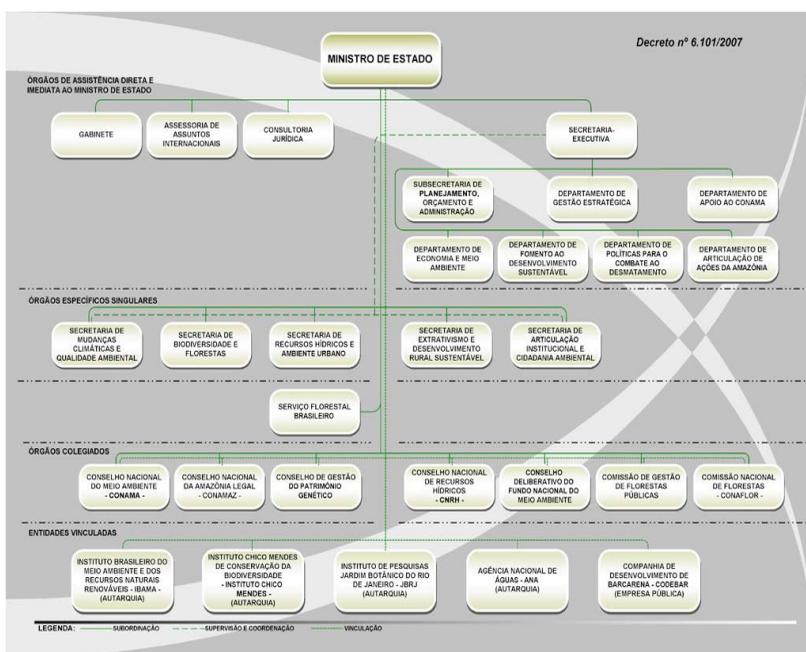


Figura 4 – Organograma do MMA.

Fonte: página eletrônica www.mma.gov.br, consultada em junho de 2010.

Assim como todos os outros ministérios, as atribuições do MMA estão distribuídas em secretarias e seus respectivos departamentos, comissões e conselhos. Uma dessas unidades, a Secretaria de

⁶⁴ Para conhecer todo o histórico sobre as normas que regeram a área de meio ambiente do governo brasileiro entre 1934 e 2008, consultar o link “histórico institucional do MMA” na página eletrônica www.mma.gov.br.

Biodiversidade e Florestas⁶⁵ - SBF - abriga o Departamento de Áreas Protegidas que é o responsável por desenvolver as atividades de coordenação nacional para a implementação das políticas relacionadas às UCs em todos os níveis, federal, estadual, municipal e privado.

Dentre os órgãos executivos vinculados ao MMA e responsáveis pela implementação das políticas de meio ambiente estão o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – Ibama – e o Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade – ICMBio.

Ao Ibama cabe conduzir as ações relacionadas ao controle e licenciamento ambiental, bem como a fiscalização ambiental na escala federal. Ao ICMBio cabe ao executar as ações da política nacional de conservação da biodiversidade, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. (ICMBio, 2009, a).

Desde 2009 está sendo implementado um projeto de modelagem institucional para o ICMBio⁶⁶. Este projeto foi a estratégia escolhida por seus dirigentes para nortear a estruturação deste instituto, uma vez que pelos motivos que já mencionei anteriormente, o ICMBio nasceu “sem plano” ou qualquer estratégia definida para sua implantação em função da situação política da qual ele emergiu.

A modelagem do ICMBio foi planejada para ser implementada de forma paulatina e foi estruturado e visualizado em três grandes fases: a primeira denominada pré-modelagem, a segunda modelagem fina & implementação e a terceira revisão & consolidação.

Uma das etapas iniciais deste processo foi a consulta interna e a definição da missão da instituição, que ficou assim definida: “Proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento sócio-ambiental” (Mello e Martins, 2009, pag. 05).

⁶⁵ O escopo de atuação da SBF está assim definido: “órgão competente para propor e definir políticas e estratégias para os diversos biomas brasileiros nos temas relacionados com a promoção do conhecimento, a conservação, a valoração e a utilização sustentável da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado” (fonte: www.mma.gov.br, link SBF, consultado em junho de 2010).

⁶⁶ Uma vez que este processo de modelagem institucional do ICMBio está em pleno desenvolvimento, paralelamente ao desenrolar deste estudo, não me aprofundarei demasiadamente nos seus detalhes, pois isso não agregaria necessariamente mais qualidade às minhas análises. Para conhecer com mais detalhes este processo, consultar o trabalho de Mello e Martins (2009) e outros documentos correlatos disponíveis na página eletrônica www.icmbio.gov.br.

Neste esforço de planejamento foram delimitados 46 processos decorrentes dos objetivos institucionais que foram posteriormente agrupados em 15 macroprocessos. Esses macroprocessos foram definidos com base na análise dos resultados institucionais e vêm sendo utilizados como lógica de supervisão e controle das atividades institucionais.

Atualmente (junho de 2010) este projeto está desenvolvendo a sua segunda fase e dentro desta etapa está discutindo a “modelagem de resultados”, definida como “Arquitetura do projeto, objetivos, princípios, metodologia papéis e cronograma” (ICMBio, 2010).

Paralelamente a este esforço de planejamento e estruturação deste instituto, seguem valendo as regras de gestão e normas de funcionamento das autarquias e, por sua vez, as regras da administração pública federal para acesso e execução orçamentária e processos administrativos sobre contratos, cooperações e outras rotinas administrativas inerentes a este tipo de organização.

É notável que está em curso um processo de estabilização lenta mas contínua do ICMBio como estrutura formal. No entanto, seus possíveis efeitos positivos aparentemente não chegam a ser percebidos no dia-a-dia das UCs, uma vez que elas não nasceram com a nova estrutura. Elas já existiam e seguiram tendo os mesmos tipos de demandas e problemas também existentes desde há décadas. A busca de alternativas a esses problemas de como gerir as UCs continuaram e continuam a tomar energia dos dirigentes na busca por caminhos e alternativas.

Para efeito de sistematizar a compreensão da estrutura do ICMBio efetuei uma breve configuração em três níveis, central, intermediário ou regional e local (incluindo as próprias UCs) apresentada a seguir.

Coordenação nacional ou central

A estrutura institucional central do ICMBio possui uma coordenação nacional em Brasília e está organizada a partir de um Presidente, assessorias diretamente vinculadas e quatro diretorias, conforme apresentado no organograma abaixo (Figura 5):

Esta estrutura central é considerada pela atual configuração do instituto como seu “núcleo estratégico” e funciona sob a forma de uma “diretoria colegiada composta pelo Presidente do Instituto e seus quatro diretores”. (...) dentre as principais responsabilidades do núcleo estratégico estão: i) estabelecer o direcionamento estratégico do ICMBio; ii) avaliar os resultados institucionais; e iii) definir sobre as

vinculações de macroprocessos e/ou unidades (pré-definida no regimento, mas passível de alteração por resolução da própria diretoria em regime de colegiado)” (Mello e Martins, 2009, pag. 11).

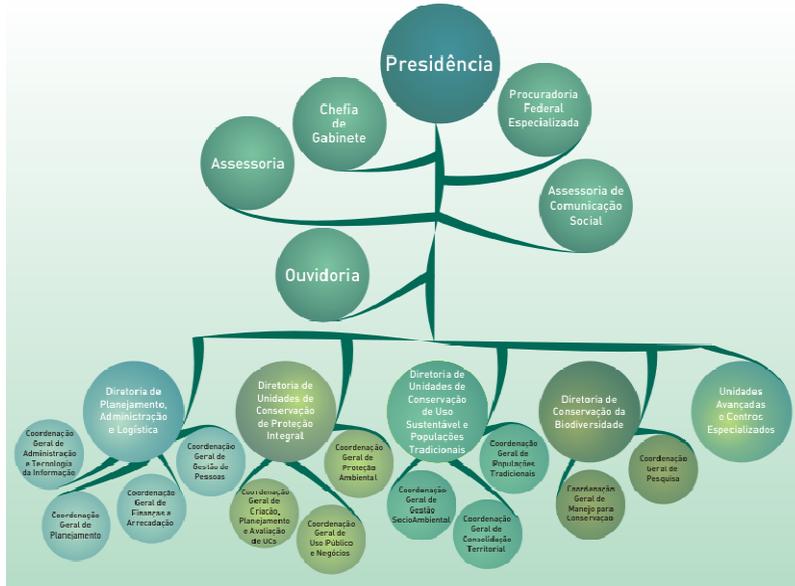


Figura 5 – Organograma ICMBio.

Fonte: página eletrônica do ICMBio, acessada em junho de 2010.

Em relação ao MMA, a subordinação do ICMBio às diretrizes políticas emanadas daquele aconteceria sob a forma de um “modelo de governança corporativa proposto para o ICMBio envolve a pactuação de resultados entre o Ministério do Meio Ambiente e a diretoria colegiada do Instituto, cujo contrato de resultados prevê indicadores de desempenho e metas a serem alcançadas, incentivos de atuação e flexibilidades organizacionais (Martins; Fontes, 1999; Martins; 2007, apud Mello e Martins, 2009, pag. 13).

Das quatro diretorias do ICMBio, duas delas (a Diretoria de UC's de Proteção Integral e a Diretoria de UC's de Uso Sustentável e Populações Tradicionais) têm a função de planejar e coordenar as ações junto às UC's distribuídas em todo o território Nacional. Essa divisão de categorias de UC's entre duas diretorias da instituição tem um histórico complexo devido às diferentes interpretações que foram efetuadas ao longo da vida institucional, ainda no Ibama e que seguiram na estruturação do ICMBio e que se baseiam na idéia que as categorias de

UCs de Proteção Integral seriam regidas por mecanismos de pesquisa e manejo distintos das categorias de Uso Sustentável. Essas últimas, por estarem direcionadas a fomentar atividades econômicas sustentáveis no interior das unidades, teriam que ter seu próprio marco conceitual e metodológico. Porém, no que se refere aos instrumentos administrativos e rotinas institucionais relacionadas ao *funcionamento* propriamente dito dessas UCs, elas estão sujeitas às mesmas regras e normas e sofrem os mesmos tipos de problemas⁶⁷.

Unidades intermediárias ou regionais

A questão das unidades de coordenação regionais sempre foi um dos pontos mais complexos da estrutura de gestão de UCs e parece continuar sendo motivo de discussões e inspirando a busca de alternativas viáveis. O que se pretendia com essas alternativas era aumentar o grau de autonomia administrativo das UCs em relação às coordenações regionais.

Este histórico gerou alguns movimentos de mudanças estruturais com o objetivo de estruturar unidades de abrangência regional especificamente para coordenar ações entre UCs federais. Eu entendi como importante resgatar alguns desses movimentos para ilustrar as dificuldades de tratar essa questão e o aprendizado que essas experiências do passado podem trazer para conceber algumas alternativas para a situação presente.

No Ibama, originalmente, as UC's e outras unidades descentralizadas estavam vinculadas a estruturas intermediárias denominadas Superintendências Estaduais – SUPES - e, posteriormente, Gerências Executivas – Gerex - (Decreto nº 3.833 de 05 de junho de 2001). Essas unidades, em geral, uma ou duas por cada estado, ficavam localizadas nas capitais ou em cidades pólos regionais nos estados mais extensos (Pará, Amazonas e Bahia, por exemplo, possuíam mais de uma Gerex) e concentravam todas as atividades de coordenação regional administrativa (compras, serviços, Recursos humanos, etc.) e política (contato com outros órgãos federais, ministério público e órgãos das administrações estaduais) relativas a todas as atribuições do instituto, inclusive as UCs.

Essas unidades regionais abrigavam e ainda abrigam no caso do Ibama as Unidades Gestoras (UGs) do governo federal. As UGs,

⁶⁷ Por esse motivo e tendo em vista meus objetivos neste estudo, eu não as diferenciei quando realizei as etapas de coletas e análise de dados.

também chamadas Unidades Gestoras Executoras – UGEs - são as estruturas administrativas vinculadas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAF. “Esse sistema de informática oferece suporte aos órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública, tornando segura a contabilidade da União” (Melo Moura, 2003, pag. 71).

As UGs são responsáveis por todos os procedimentos de gastos (compras e serviços), pelo controle patrimonial e pelos mecanismos de controle de despesas dos órgãos públicos. O responsável por essas unidades é o Ordenador de Despesas⁶⁸, em geral o próprio gerente da regional à qual essas UGs estão vinculadas ou algum gestor governamental designado por ele. Sobre o papel do Ordenador de Despesas, Silva (1999, p. 40 apud Melo Moura, 2003, pag. 58) afirma que na administração pública o ponto mais importante é atribuição dos custos a um determinado agente público “*denominado ‘ordenador de despesas’, que responde não só pelos valores financeiros, como também, pelas metas físicas preestabelecidas*”.

Portanto, o Ordenador de Despesas é, por definição, a autoridade responsável pela administração dos recursos e cumprimento das metas da instituição. Isso inclui absolutamente todas as atividades desenvolvidas que envolvam algum tipo de despesas com recursos públicos em qualquer uma das unidades executivas vinculadas, inclusive as UCs.

Essa configuração das estruturas administrativas separa as unidades que possuem as demandas de gestão, no caso, as UCs, e as unidades que detém o poder de ordenar e executar os processos de compra e contratos. Aliado a esse problema estrutural, historicamente, a falta de foco nos problemas das UCs e as interferências políticas na gestão dessas áreas por parte dos gerentes regionais sempre foram fatores de desgaste entre os gestores das UCs, as estruturas regionais e a sede central em Brasília.

Outro movimento, também com as UCs sob gestão do Ibama, foi dotar algumas unidades descentralizadas com UGs. Inicialmente os Centros especializados com abrangência nacional e, posteriormente algumas UCs que tinham estrutura administrativa minimamente preparada para este fim e, principalmente aquelas que tinham arrecadação própria com ingressos e concessões, como o Parque

⁶⁸ Ordenador de Despesas “é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem na emissão do empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda” (Melo Moura, 2003, pag. 58).

Nacional do Iguçu⁶⁹ no Paraná e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos no Rio de Janeiro.

A criação de UGs em algumas unidades trouxe inegável autonomia para essas áreas, porém não pareceu surtir o efeito esperado para todo o conjunto de UCs federais que continuavam subordinadas às coordenações regionais e outras estratégias foram sendo concebidas para fortalecer a condição de autonomia na gestão das UCs.

No início dos anos noventa o atendimento insuficiente das demandas administrativas técnicas e políticas e o baixo grau de prioridade para as UCs na ação institucional federal por parte das estruturas de coordenação regional do Ibama, levou a Diretoria de Ecossistemas (DIREC), responsável à época pelas UCs de proteção integral mais as APAs e as RPPNs, a desenvolver estratégias de fortalecimento da capacidade de gestão dessas áreas.

Esse movimento teve o apoio de um programa governamental (Plano Nacional de Meio Ambiente – PNMA) e de cooperação internacional com alguns países, notadamente com a Alemanha, através da GTZ o Banco de desenvolvimento KFW, principais doadores de recurso para o componente UCs.

Algumas estratégias foram desenvolvidas para o fortalecimento das UCs federais nesse período, dentre elas a sistematização e a “manualização” de métodos e procedimentos de planejamento e de gestão, a capacitação de funcionários, com foco nos chefes das UCs e funcionários da sede do instituto, e um movimento de aprimoramento organizacional, na esteira dos planos governamentais federais de inspiração “bresseriana” para a modernização do aparelho do estado, baseado nos princípios de descentralização e de desconcentração.

Um dos focos desses estudos foi a possibilidade de se criar alternativas para as estruturas regionais intermediárias do órgão, as Superintendências Estaduais do Ibama, localizadas nas capitais dos estados, principalmente com vistas a atender com mais qualidade as UCs em todo o território nacional, algumas isoladas em áreas de difícil acesso, principalmente na região centro-oeste e na Amazônia.

Nesse movimento foram criados em caráter experimental os

⁶⁹ A título de exemplo da estrutura demandada para executar atividades em uma UC consolidada, o número de servidores que atuavam no P. N. do Iguçu, incluindo as ações da UG: “10 funcionários do IBAMA e 59 terceirizados - 26 entre administrativo e técnico, 20 limpeza e 13 vigilância e 38 Policiais Florestais para atividades de proteção da Unidade”. Fonte, www4.icmbio.gov.br/parna_iguacu/index.php?id_menu=74, consultado em junho de 2010.

chamados Núcleos de Apoio às UCs, os NUCs. Essas estruturas eram formadas por poucos funcionários (em geral entre 2 e 5 servidores), alguns de nível superior, que faziam o papel de coordenação das ações administrativas direcionadas às UCs em cada um dos estados e concentrava a interlocução das UCs com a sede do instituto em Brasília.

Principalmente na Amazônia, em função da deficiência logística, era muito difícil a permanência contínua dos funcionários nas UCs por muito tempo. Desta forma, o grupo formado pelos chefes das UCs e os funcionários dos NUCs terminavam por formar equipes multidisciplinares que tinham a gestão das UCs como prioridade.

Independentemente da consistência ecológica do agrupamento dessas UCs, já que muitas eram localizadas em ecossistemas distintos, essa experiência foi muito positiva e, em alguns estados teve notável êxito em dar prioridade aos processos administrativos das UCs e em compartilhar problemas e soluções com a participação dos funcionários dos NUCs e dos chefes e demais membros das UCs envolvidas.

Porém, algumas limitações dessa estratégia se faziam notar, principalmente a governança do processo administrativo que envolvia a tomada de decisões sobre o dia-a-dia das UCs e, no nível regional que tinha sua autoridade localizada na figura do Superintendente Estadual. Embora alguns deles respeitassem a autonomia e a opinião dos responsáveis pelas UCs, a depender de seu perfil ou de interesses políticos locais, muitos problemas advinham daí. Em resumo, a falta de autonomia das UCs e dos próprios NUCs era uma questão vista como constrangedora para o bom funcionamento das UCs e como um “gargalo” da estrutura institucional que deveria ser enfrentado.

Em meados dos anos noventa houve um processo de fortalecimento e “empoderamento” dos responsáveis pelas UCs federais, fruto de uma estratégia de capacitação integrada denominada Escola Móvel⁷⁰ que, entre suas atividades, proporcionou 8 encontros nacionais de chefes de UC entre 1995 e 2002.

Destes encontros participavam todos os cerca de 150 gestores responsáveis pelas UCs para fins de planejamento e capacitação e, a partir de um movimento de fortalecimento institucional para as UCs, foi desenvolvida uma proposta de desconcentração das ações de gestão das unidades que previu a criação de uma estrutura “subregional” que pudesse agrupar um determinado número de áreas próximas ou que

⁷⁰ Esse projeto foi desenvolvido pela Diretoria de Ecossistemas do Ibama com apoio da GTZ e obteve resultados consistentes de capacitação de chefes de UCs através de cursos, encontros e treinamentos específicos. (Ibama, 1997).

estivessem no mesmo estado ou região.

A partir do apoio de uma consultoria especializada e com a participação de praticamente todos os chefes de UCs federais e dos NUCs, foi concebido e proposto ao Ibama a criação dos Núcleos de Operacionalização Regional de Unidades de Conservação (NORUCs). Ainda com uma visão preponderantemente intrainstitucional, essas estruturas eram assim definidas pelos seus idealizadores: “O objetivo da desconcentração e especialização encetado pela Diretoria de Ecossistemas visualiza o agrupamento de Unidades de Conservação de um mesmo ecossistema para efeito de articulação e otimização. Os núcleos constituem agendas de gestão ambiental regional com autonomia administrativa de modo a facilitar os processos regionais” (Ibama, 1997).

Alguns NORUCs chegaram a ser implementados na época, embora essa proposta tenha gerado uma resistência política interna no Ibama liderada pelos Superintendentes Estaduais que alegavam estar perdendo poder sobre as UCs e assim provocando uma situação de instabilidade quanto ao processo de estabelecer essas unidades regionais especificamente direcionadas às UCs federais. Mudanças políticas na direção do Ibama e no MMA dificultaram o fortalecimento dessa estratégia.

Contudo, as experiências positivas dessas estruturas permitiram a percepção que uma maior autonomia das UCs em se organizarem em unidades de apoio regional poderia ser um dos caminhos para o fortalecimento dessas unidades em nível nacional. A aprendizagem acumulada nesses anos de tentativas de aprimoramento de estruturas regionais para as UCs certamente teve reflexos nas possíveis soluções vislumbradas na atualidade, sobretudo nas tentativas de modelagem e de estruturação do ICMBio.

Na atual estrutura do ICMBio, as UCs, que considerei como nível local, são subordinadas às Coordenações Regionais. Por outro lado os Centros Especializados, em função de terem abrangência nacional, são vinculados diretamente à direção do instituto em Brasília.

No ICMBio, essas unidades de coordenação intermediária com abrangência regional foram concebidas recentemente e ainda estão sendo implementadas. Ao todo são onze as Coordenações Regionais CRs do ICMBio:

- Porto Velho/RO - CR 1
- Manaus/AM - CR 2
- Itaituba/PA - CR 3
- Belém/PA - CR 4

- Parnaíba/PI - CR 5
- F.N. Restinga de Cabedelo/PB - CR 6
- Porto Seguro/BA - CR 7
- P.N. da Tijuca/RJ - CR 8
- E.E. de Carijós/SC - CR 9
- P.N. da Chapada dos Guimarães/MT - CR 10
- A.P.A. do Carste de Lagoa Santa/MG - CR 11

As 304 UCs estão distribuídas a essas onze CRs de acordo com a proximidade de cada uma delas. Não há um padrão no número de UCs por cada CR. Segundo definição dos próprios criadores das CRs, elas são conceituadas como “nós de redes de UCs, formando instâncias colegiadas regionais (segundo critérios, tais como complexidade, incidência de problemas, proximidade, etc.) compostas pelos próprios dirigentes das UCs, com o objetivo de conduzir a integração entre as UCs e facilitar o diálogo com as coordenações dos processos na administração central e pactuar, monitorar e avaliar seus desempenhos” (Mello e Martins, 2009, pag. 08).

Essas CRs têm de cumprir as seguintes atribuições definidas pela Portaria de criação:

I. Atuar na melhoria da qualidade da gestão das unidades descentralizadas do Instituto, com observância das diretrizes definidas no planejamento estratégico deste; II. Promover articulação e integração das unidades descentralizadas localizadas na sua circunscrição territorial; III. Apoiar o planejamento, a execução e o monitoramento de programas, projetos e ações técnicas de competência do Instituto, dentro de sua circunscrição territorial; IV. Atuar como interlocutora entre as unidades descentralizadas e a sede do Instituto, quanto à divulgação de informações e diretrizes deste e resultados obtidos por aquelas. Complementarmente a estas, caberá às CR a atribuição de ser a primeira instância recursal para julgamento de autos de infração e proceder a análise e autorização de licenciamento ambiental conforme norma. (Port. ICMBio 78 de 2009).

A título de ilustrar a estrutura e de que forma está sendo tratado este nível de coordenação regional agreguei alguns dados referentes a

uma das CRs, a CR 9 de Florianópolis.

Esta CR possui atualmente (junho de 2010) 6 funcionários, sendo 4 analistas ambientais, sendo que um deles é o Coordenador Geral da unidade, mais dois estagiários temporários. Fica localizada em uma sala cedida pela Estação Ecológica de Carijós, em Florianópolis, Santa Catarina e recentemente recebeu um veículo para apoio de deslocamento. Possui equipamentos de informática novos e acesso a internet estando ligado à rede de informações do próprio instituto. Esta unidade têm sob sua coordenação 39 UCs localizadas em 3 estados (SC, PR e RS), conforme pode ser observado no mapa abaixo (Figura 6):

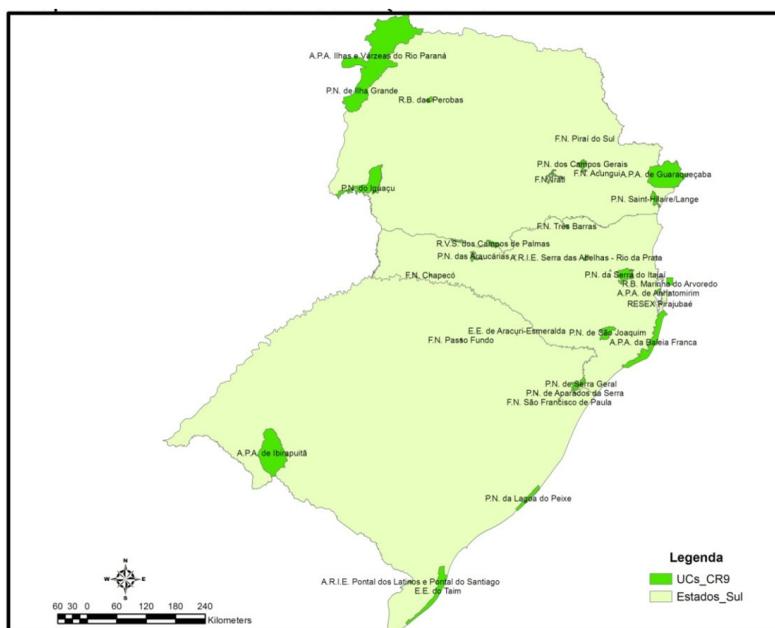


Figura 6 – Mapa Unidades de Conservação da Coordenação Regional.
Fonte: CR 9, ICMBio, 2010

Embora tenha o papel de coordenar ações entre 39 UCs essa unidade regional não possui autonomia administrativa, uma vez que não há uma Unidade Gestora diretamente subordinada a ela e nenhuma UG nova foi autorizada a ser implementada desde a criação do ICMBio. A solução encontrada pela direção do ICMBio foi utilizar as UGs que já existiam anteriormente no Ibama e que por decorrência da divisão entre as duas autarquias, foram automaticamente compor a estrutura do

ICMBio, com a nova denominação de Unidades de Apoio administrativo e Financeiro – UAAF's -. Além da nova denominação, essas estruturas passaram a não ser mais subordinadas às UCs ou CEs conforme vinha sendo até então no Ibama, mas sim à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística – DIPLAN – em Brasília.

No caso da CR 9, segundo informação fornecida pela própria unidade em junho de 2010, as UAAF's que devem atender todas as 39 UCs e a própria CR são três:

1. UAAF Iguaçú- responsável pelas unidades do Paraná e Santa Catarina, localizada em Foz do Iguaçu, PR;
2. UAAF Atibaia- responsável pelas unidades do Rio Grande do Sul: Parque Nacional de Aparados da Serra, Parque Nacional de Serra Geral, Floresta Nacional de São Francisco de Paula, Parque Nacional da Lagoa do Peixe, Floresta Nacional de Canela, Estação Ecológica do Taim; localizada em Atibaia, SP.
3. UAAF Pirassununga- responsável pelas unidades do Rio Grande do Sul: Área de Proteção Ambiental de Ibirapuitã, Floresta Nacional de Passo Fundo, Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, Estação Ecológica de Aracuri- Esmeralda; localizada em Pirassununga, SP.

Em relação ao número de servidores das 39 UC's vinculadas à CR9 a situação é a seguinte: Analista Ambiental - 92, Analista Administrativo - 5, Técnico Ambiental - 30, Técnico Administrativo - 12, Auxiliar - 8. Isso dá um total de 147 servidores para cobrir uma área de aproximadamente 2.300.000 hectares. Esses números representam uma relação de 1 funcionário para 15.650 hectares, o que pode não dar uma idéia concreta da capacidade de gestão desse corpo de servidores, mas serve para ilustrar que é um número extremamente baixo quando considerada a complexidade do trabalho que é gerir UCs.

A fragilidade da estrutura institucional do ICMBio parece ter suas raízes na forma como esta autarquia foi criada e a ausência de um plano e de uma estratégia de governança definida para sua implementação. Essa realidade pode ser observada na forma como os servidores vinculados à CR9 consideram esta falta de diretrizes em uma tentativa de estruturação dessa coordenação regional realizada em uma reunião em junho de 2010. Na introdução ao relatório deste evento, esta realidade está registrada da seguinte forma:

Desde a criação do ICMBio, em agosto/07, as unidades descentralizadas viram-se obrigadas a

desenvolver diferentes estratégias para a execução das políticas ambientais a nível regional, em razão da ausência de estrutura regimental no órgão, que normatize os procedimentos para a operacionalização local dos diferentes instrumentos de gestão a cargo do Instituto. (ICMBio/CR9, 2010, pag. 02).

Passados três anos após a criação formal do ICMBio, suas unidades regionais ainda estão por definir e estabelecer as condições básicas para seu funcionamento. Como pode ser observado neste caso, as dificuldades de estruturação das coordenações regionais do ICMBio parecem reproduzir na atualidade as idiossincrasias e as perspectivas existentes desde há muito tempo na realidade de gestão das UCs federais brasileiras.

Nível local (unidades descentralizadas do ICMBio)

Além das CRs, a capilaridade do ICMBio em nível local é composta por 304 UCs e 15 Centros Especializados distribuídos por todos os estados brasileiros. A área somada das UCs federais é de aproximadamente setenta e cinco milhões de hectares. O número, as áreas de cada grupo de categorias e a localização das UCs federais estão representadas abaixo (Tabela 1):

Tabela 1 – Unidades de conservação federais.

Unidades de: Categoria – Quantidade	Total em hectares
Proteção Integral: PI	
Esec - Estação Ecológica # 31-	6.869.411,18
MN - Monumento Natural # 2-	44.179,73
Parna - Parque Nacional # 64-	24.705.236,36
Rebio - Reserva Biológica # 29-	3.868.939,47
Revis - Refúgio de Vida Silvestre # 5-	169.103,88
PI Total # 131:	35.656.870,61
Uso Sustentável: US	
APA - Área de Proteção Ambiental # 31-	9.899.433,67
Arie - Área de Relevante Interesse Ecológico # 17-	44.621,47
Flna - Floresta Nacional # 65-	16.556.903,48
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável # 1-	64.441,29
Resex - Reserva Extrativista # 59-	12.270.116,44

US Total: # 173:	38.835.516,35
Total geral de Unidades: # 304	74.492.386,96

Fonte: página eletrônica ICMBio consultada em junho de 2010.

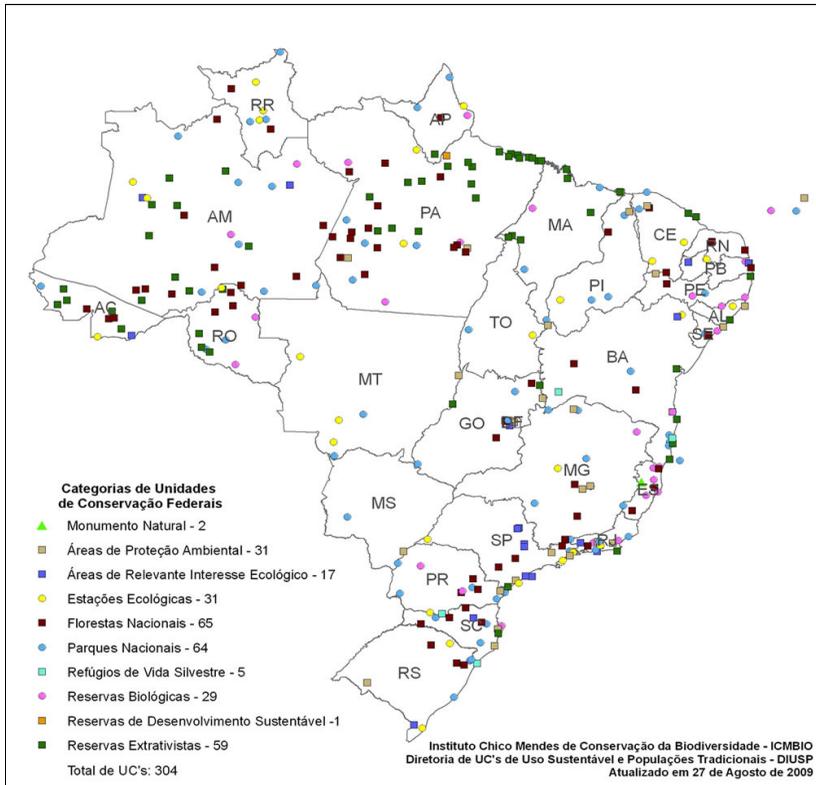


Figura 7 - Unidades de Conservação federais do Brasil.

Fonte: página eletrônica ICMBio em junho de 2010.

Conforme citei anteriormente, além das UCs, fazem parte da estrutura descentralizada do instituto os Centros Especializados – CE – que existem desde o IBAMA e têm como atribuição desenvolver ações específicas direcionadas a determinados temas de conservação. No marco legal atual, eles estão assim definidos:

[...] Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação abaixo denominados, com o objetivo de reconhecê-los como unidades descentralizadas

às quais compete produzir por meio da pesquisa científica, do ordenamento e da análise técnica de dados o conhecimento necessário à conservação da biodiversidade, do patrimônio espeleológico e da sócio-biodiversidade associada a povos e comunidades tradicionais, bem como executar as ações de manejo para conservação e recuperação das espécies constantes das listas oficiais nacionais de espécies ameaçadas, para conservação do patrimônio espeleológico e para o uso dos recursos naturais nas Unidades de Conservação federais de Uso Sustentável. (Artigo 1 da Portaria ICMBio de 03 de setembro de 2009).

Abaixo constam os nomes, objetivo e localização da sede de cada um desses CEs (Quadro 3):

Centros Especializados do ICMBio			
Sigla	Nome	Sede	UF
CECAV	Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas	Brasília	DF
CEMAVE	Centro Nacional de Pesquisas para a Conservação de Aves Silvestres	Cabedelo	PB
CENAP	Centro Nacional de Pesquisas para a Conservação dos Predadores Naturais	Atibaia	SP
CEPAM	Centro de Pesquisa e Gestão da Biodiversidade Aquática e dos Recursos Pesqueiros Continentais da Amazônia	Manaus	AM
CEPTA	Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros Continentais	Pirassununga	SP
CMA	Centro Nacional de Pesquisa, Conservação e Manejo de Mamíferos Aquáticos	Ilha de Itamaracá	PE
CNPT	Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Populações Tradicionais	São Luiz	MA
CECAT	Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade do Cerrado e Caatinga	Brasília	DF
CPB	Centro de Proteção de Primatas Brasileiros	João Pessoa	PB
RAN	Centro de Pesquisa de Répteis e Anfíbios	Goiânia	GO
TAMAR	Centro Nacional de Conservação e Manejo de Tartarugas Marinhas	Arembepe	BA

Quadro 3 – Centros especializados do ICMBio.

Fonte: Página eletrônica ICMBio, em junho de 2010.

Estes CEs desempenham suas funções na forma de programas e projetos que se dedicam a pesquisa e ações de conservação dos elementos da biodiversidade afetos a cada um deles: tartarugas marinhas, aves, mamíferos aquáticos, etc. Alguns funcionam a partir de cooperações entre estas unidades e ONGs que executam parte de suas atribuições em regime de parceria. Um exemplo deste tipo de aliança com resultados positivos e mundialmente reconhecidos é o Projeto Tamar que é resultado “híbrido” de governo - Centro Tamar, um CE do ICMBio - e uma Ong - Fundação Pró-Tamar – (Patiri, 2002).

Em muitos casos as ações desenvolvidas por esses CEs ocorrem

nas UCs. Muitas das UCs foram criadas para a proteção de sítios relevantes para a proteção dessas espécies servem de áreas privilegiadas para monitoramento e pesquisa sobre o seu estado de conservação.

De maneira geral, a administração das UCs federais é efetuada por um responsável legal, denominado Chefe da Unidade, nomeado pelo Ministério do Meio Ambiente ou pela direção do órgão gestor. Este responsável comumente conta com uma equipe de apoio técnico e administrativo, em geral formado por poucas pessoas. O número desses funcionários diretamente vinculados ao quadro da instituição varia para cada uma das unidades: de somente um, o próprio chefe - em geral nas UC's recém criadas ou localizadas no bioma amazônico -, a vinte ou trinta funcionários naquelas unidades mais antigas e consolidadas, localizadas em regiões desenvolvidas do Centro Sul do país. Há também algumas delas que possuem quadros de funcionários terceirizados em funções de apoio administrativo e em atividades de limpeza e vigilância.

Como suporte político e canal oficial formal de participação social, muitas dessas áreas contam com conselhos e comitês formados por representantes de comunidades de entorno, órgãos públicos e Ong's locais. Esses colegiados têm caráter consultivo para as UC's de proteção integral e deliberativo para as áreas de uso sustentável.

O instrumento de planejamento oficial e juridicamente válido é o Plano de Manejo que é um planejamento efetuado por equipes multidisciplinares externas à Unidade, em geral formada por especialistas agrupados em alguma empresa de consultoria, Ong ou instituição de pesquisadas.

Este planejamento leva alguns anos para ser elaborado e, em distintas etapas há consultas públicas e oficinas participativas com as comunidades das áreas lindeiras e órgãos públicos que tenham alguma influência em cada caso. Estudo recente sobre os custos desses planos indica que eles custam entre duzentos e setenta mil e dois milhões de reais (Funbio, 2009, pag. 15), dependendo das características biofísicas e sócio-econômicas de cada área, inclusive o seu tamanho.

Outro fator importante que condiciona o custo de cada plano é do grau de conhecimento existente sobre a respectiva UC a ser planejada. Uma vez elaborado, este planejamento traz o zoneamento da unidade e tem uma configuração de estratégias agrupadas em programas e subprogramas pela sua natureza (pesquisa, manejo, proteção, uso público, etc.), com projetos executivos de intervenção física ou de obras e instalações, trilhas e outras estruturas previstas. Possuem também exaustivas listas de tarefas planejadas para 3 ou 5 anos, muitas delas para áreas de entorno das UC's, sendo dependentes da participação e

conseqüentemente do interesse de outros atores sociais para sua efetivação. Esses Planos finalmente são editados oficialmente, depois de aprovados pela direção do órgão gestor, e o seu extrato é publicado no diário oficial.

Os textos completos desses planos possuem em geral vários volumes e centenas ou milhares de páginas.

Este tipo de planejamento parece refletir a gestão de UC com a idéia do “tipo ideal” weberiano, o que, desafortunadamente, na prática não acontece. Embora sejam elaborados com elementos que incorporam a participação de especialistas e da sociedade, uma vez publicados, passa a contar com uma série de contingências para a sua plena execução: os recursos financeiros e materiais deveriam ser alocados em quantidade e regularidade requeridas, funcionários deveriam ser contratados conforme a demanda de cada programa e subprogramas da unidade, atores sociais deveriam se comportar conforme o previsto, o ambiente institucional interno deveria ser estável e motivador e o cenário político e institucional totalmente favoráveis.

Estratégias de gestão e implementação de UCs

O ato normativo de estabelecer espaços territoriais legalmente protegidos para a conservação da biodiversidade, as *Unidades de Conservação* - UCs – nasce de uma obrigação legal e é atribuição do poder público; as regras para os processos de estudos prévios, consultas públicas, criação formal e demais etapas de planejamento e gestão dessas áreas estão sistematizadas legalmente no Brasil através da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Em função de dificuldades logísticas, financeiras, institucionais ou políticas, muitas dessas áreas são decretadas, porém nenhuma ação concreta para sua implantação acompanha os atos legais que as criou. Esta “prática” de criar UCs de direito, mas não implementá-las de fato, é recorrente entre países menos desenvolvidos, inclusive no Brasil. De tão comum, esse fenômeno deu origem a um termo popularizado no “campo” da conservação da natureza: os “Parques de papel”.

Desde o final dos anos noventa, a “*The World Conservation Union*” (IUCN, 2006), principal organização internacional dedicada ao tema da conservação da natureza, vem reunindo esforços de especialistas em todo o mundo para o desenvolvimento de metodologias aplicáveis para medir a real “efetividade” dessas áreas em cumprirem o seu papel de conservação da biodiversidade.

Essas metodologias são oriundas de uma visão ecológica baseada

no conceito de “efetividade de manejo” e têm sido desenvolvidas e aplicadas em muitas partes do mundo. Com “raízes brasileiras”, essa abordagem foi sendo sistematizada a partir de uma metodologia denominada “*Medición de la Efectividad de Manejo de Áreas Protegidas - EMAP*”. “Estruturada pioneiramente por pesquisadores brasileiros (Faria, 1993), que posteriormente foi aplicada e desenvolvida por pesquisadores da América Latina (Amador, et al, 1996; Izurieta, 1997; Faria, 1997; Cayot y Cruz, 1998; Soto, 1998 e Mesquita, 1999)” (Faria, pag 145 em Araújo, 2007), este enfoque utiliza os conceitos de “indicadores” e de “cenários”. As avaliações consideram distintas dimensões na gestão das UCs e terminam por determinar um “índice” de eficácia de gestão (*EfG*) que, em suma é a resultante da pontuação atingida pela UC avaliada em relação a um “Total ótimo” de pontuação presumido nos cenários efetuados.

A partir da utilização dessa abordagem, inúmeros métodos foram sendo desenvolvidos, adaptados e testados em vários países do mundo, inclusive no Brasil. Com este enfoque, um estudo recente sobre a situação das UCs federais brasileiras em relação aos seus aspectos de gestão descreveu uma situação preocupante. Intitulado “Implementação do Método RAPPAM⁷¹ – Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação” (Ibama, 2007) este estudo foi conduzido pelo IBAMA e o *World Wildlife Fund – Brasil* entre 2005 e 2006.

Um total de 246 UC’s federais foi avaliada segundo este método e os resultados globais indicaram que em 125 delas foram classificadas como “baixa efetividade de manejo” e 89 como “média”. Isso indica que aproximadamente 87 % das UC’s investigadas não atendiam minimamente aos propósitos para os quais foram criadas. Esta percepção motivou os autores deste estudo a concluir, dentre outras constatações, que “os problemas relacionados à gestão das unidades de conservação federais do Brasil são sistêmicos” (Ibama. 2007, b).

Outra pesquisa recente descreveu como “Drama” a situação de gestão de nove UCs marinhas federais, a partir da visão dos responsáveis legais por algumas dessas áreas (Gerhandinger *et al*, 2010) e lista os principais problemas relatados por eles para administrarem essas áreas, dentre eles: insuficiência de infra-estrutura e de recursos financeiros, problemas institucionais com a divisão do órgão gestor (o

⁷¹ RAPPAM, 2005. Implantação da Avaliação Rápida e Priorização do Manejo de Unidades de Conservação do Instituto Florestal e da Fundação Florestal de São Paulo. WWF-Brasil. Disponível em: www.wwf.org.br.

IBAMA e o ICMBio⁷²), falta de motivação dos funcionários, falta de instrumentos de gestão efetiva para as UCs e não integração desta estratégia com outras políticas públicas correlatas.

Esses estudos levaram em conta prioritariamente as condições *internas* de efetividade das UCs e as fragilidades percebidas no marco institucional formal e governamental responsável pela gestão dessas áreas. Porém, considero importante destacar que há décadas essa ação vem se configurando como uma ação coletiva que incorpora cada vez mais a ação de entidades da sociedade civil.

Essa realidade se deve, em parte, a diretrizes e princípios democráticos difundidos no início dos anos noventa, conforme comentei anteriormente em relação à AP. Porém, no caso das UCs brasileiras, essa presumida disposição democrática teve como aliado a fragilidade da estrutura governamental para gerir as UCs. Assim, entre o final dos anos oitenta e a década de noventa, houve um forte movimento de aproximação entre o órgão gestor das UCs federais à época (Ibama) e entidades da sociedade civil, principalmente de cunho *ambientalista*, para auxiliarem na administração das UCs, inclusive atuando na captação e no investimento de recursos financeiros direcionados a esse fim.

Um fato que merece destaque nesse período em relação às UCs foi a criação do Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA⁷³, criado em 1987 pelo governo federal através de cooperação técnica e financeira com o Banco Mundial e recursos de diversas fontes internacionais. Esse programa tinha como objetivo geral o fortalecimento da base institucional brasileira na área do meio ambiente e um de seus componentes, o Componente UCs, direcionado ao fortalecimento das UCs. O diagnóstico das UCs efetuado no âmbito desse programa avaliou o sistema de UCs nacional como “mal gerenciado devido, principalmente à deficiência quali-quantitativa de pessoal, falta de regularização fundiária das áreas protegidas e deficiência geral da infra-estrutura necessária ao cumprimento dos objetivos de manejo das UCs e do sistema como um todo.” (Milano,

⁷² Esta questão da mudança de mandato institucional entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o IBAMA, e o novo Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade, o ICMBio, em relação às UCs federais está tratada mais adiante, porém, somente na medida em que afeta a gestão das UCs.

⁷³ O PNMA, na sua primeira etapa 1991-1999, foi a maior operação de crédito firmada com agências multilaterais (Banco Mundial, BIRD e KFW) na área de meio ambiente no Brasil, constituindo-se na principal fonte de financiamento de projetos neste período, com recursos da ordem de US\$ 127 milhões (MMA, 1997).

Bernardes e Ferreira, 1993, pag. 2).

As dificuldades de implementação deste programa em relação às UCs deu origem a um estudo encomendado pelo governo e os parceiros internacionais (principalmente o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Alemão (*Kreditanstalt für Wiederaufbau* – KfW) na perspectiva de estudar e propor “possíveis alternativas para o gerenciamento das UC federais... à luz do Direito e da Técnica (*sic*) que regem o assunto” (Idem, pag. 2).

Os resultados deste estudo foram publicados em 1993, já com o desenho institucional que concentrava no Ibama o mandato para toda a agenda de meio ambiente antes difusa em várias instituições. As soluções propostas à época apontavam para “possibilidades de descentralização do manejo e do gerenciamento das UCs através de *repassé, parcial ou pleno*, das atribuições do Ibama aos estados, municípios, organizações não-governamentais e/ou iniciativa privada, ficando o órgão central *apenas* com o controle político do processo” (grifos meus).

Como parece evidente, esses movimentos de “fortalecimento” da gestão de UCs tentados entre o fim dos anos oitenta e início dos anos noventa já traduziam os dilemas e as tendências mais difundidas nesse período no campo da administração pública e que seguiu moldando a forma de gerir as UCs até a atualidade.

Para dar concretude a esse complexo conjunto de diretrizes e normas que é gerir UCs as instituições públicas foram desenvolvendo ao longo do tempo distintas estratégias de gestão. Para qualificar de forma simplificada esta idéia, podemos entender estratégias de gestão como o “como e com quem realizar”. Basicamente, para a gestão de UCs no Brasil podemos considerar três estratégias distintas: a gestão “solo”, a co-gestão e a gestão integrada.

Eu denominei de “gestão solo” a estratégia na qual a totalidade das ações é realizada a partir dos agentes e de suas respectivas equipes formalmente vinculados às instituições gestoras. Essa forma de gerir pode ser estimulada por orientação filosófica e estratégica da instituição gestora ou por inexistência ou insuficiência de outros atores sociais no “território” que pudessem contribuir ou influenciar na gestão das UCs. Isso pode acontecer nos casos de UCs recém criadas ou localizadas em regiões remotas e pouco habitadas, nas quais o baixo número e a pouca dinâmica de atores sociais não permite um grau mínimo de interação social com a UC.

Mesmo assim, essa estratégia de gestão nunca é totalmente isolada de outros atores por muito tempo: seja por conta dos conflitos,

ou do natural interesse em contribuir com a UCs, com o tempo, um grupo de atores formalmente instituídos ou mesmo informais termina por “se aproximar” dos núcleos administrativos de gestão das UCs. Porém, se essa estratégia é exacerbada por conta de uma postura excessivamente centralizadora e autoritária da instituição ou definida pelo “estilo” de administrar do gestor, pode se criar o “gestor enclausurado” (Lima, 2009), aquele que por falta de estímulo ou por insegurança termina por se fechar às oportunidades de ação coletiva perdendo assim a condição de estruturar uma base social minimamente consistente para a implementação da UC sob sua responsabilidade.

Uma das estratégias de gestão de UCs federais adotada em meados dos anos noventa pelo Ibama se denominou “co-gestão”, na qual o modelo de convênios e outros tipos de cooperação com ONGs eram priorizados como forma de se agilizar a implementação de ações nas unidades, principalmente quando havia aporte de recursos externos ao governo, em geral via patrocínios ou compensações ambientais de empresas privadas. Na verdade, a associação entre governo e ONGs já era adotada para a gestão de UCs e projetos de fauna ameaçada desde os anos oitenta, quando convênios entre o IBDF e a extinta Fundação brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN – eram utilizados para suprir de pessoal e condições logísticas alguns projetos que não contavam com condições asseguradas no âmbito da autarquia.

Porém, a denominação de co-gestão e a disseminação desta estratégia se concretizaram em meados dos noventa e se tornaram um modelo de gestão para outras instâncias de governo. Mostra disso é que em maio de 2003, o estado de São Paulo promoveu um seminário denominado "Construindo um modelo de co-gestão de Unidades de Conservação para o Estado de São Paulo", Promovido em conjunto pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente, o Instituto Florestal (IF), e as organizações não-governamentais Instituto Socioambiental (ISA), Fundação SOS Mata Atlântica e Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ). Segundo seus organizadores, este encontro reuniu mais de 200 pessoas que ouviram relatos de experiências brasileiras, norte-americanas e latino-americanas em gestão de unidades de conservação, fizeram perguntas e levantaram dúvidas e questões que geraram as bases para um modelo de co-gestão de Ucs para o estado de São Paulo (Svirsky, 2003).

A gestão integrada, por sua vez, está mais vinculada às possibilidades de compartilhamento de tarefas e responsabilidades no

momento da ação, da execução ou de “execução participativa”⁷⁴, com forte conotação daquilo que definimos por *gestão* stricto sensu. Por este motivo a gestão integrada é um conceito mais próximo da idéia de co-gestão e de parceria, do que de participação social, principalmente se essa gestão integrada se der entre UCs próximas ou administrativamente vinculadas (Mosaicos, Corredores Ecológicos ou coordenações regionais ou “sub-regionais” de UCs). Nesses casos, o que pode ser relevante observar é se há participação social, e em que medida isso acontece, tanto junto aos núcleos de gestão integrada, como em cada uma das UC em particular, ou vice-versa – na prática podem acontecer todas as combinações dessas possibilidades –.

Considero importante não confundir estratégia de gestão integrada com grau de participação social: embora esses dois fatores possam ser diretamente correlacionados, eles não são efetivamente a mesma coisa. Isso quer dizer que pode haver uma UC que adota a gestão solo como estratégia e possua participação social e, ao contrário, UCs organizadas a partir da estratégia de gestão integrada podem apresentar baixa participação social. Isso se explica em função da forma de participação realizada, mais especificamente em que “fase(s)” ou “momento(s)” do manejo da UC acontece a participação.

Neste aspecto, cabe considerar o que foi definido como política para as UCs federais em 1997: “serão incentivados e promovidos processos participativos em três momentos diferentes do manejo de uma unidade de conservação: no *planejamento* da unidade, na *execução* das atividades e no *monitoramento e acompanhamento geral* do manejo.

Com este enfoque podemos considerar que a participação social pode estar mais associada com os “momentos” de *planejamento* e *acompanhamento*, e não necessariamente com a *execução*, podendo, inclusive, possibilitar o compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil através dos conselhos, tanto se forem consultivos ou deliberativos, obviamente mais presente no segundo tipo.

Outro ponto a considerar é que, independente da estratégia adotada, os planos e ações almejadas muitas vezes não são levados a cabo por limitações materiais e dificuldades das próprias disfunções da burocracia, e não pelas qualidades ou limitações do modelo; isso acaba por limitar o uso ideal desses mecanismos de gestão e contamina

⁷⁴ A execução participativa ou parceria é a integração de uma ou mais entidades qualificadas no gerenciamento das unidades de conservação federais, compartilhando com o IBAMA as decisões gerenciais e a execução objetiva das mesmas... (Ibama, 1997, Anexo 4).

negativamente o ambiente de inter-relacionamento institucional. Também não nos permite, com segurança, afirmar categoricamente qual é o modelo ou a estratégia mais adequada ou “melhor” para cada caso, a gestão solo ou variantes de co-gestão ou de gestão integrada.

Partindo de uma visão mais abrangente e mais “empírica” do conceito de gestão, parece claro que a escolha de determinada estratégia em detrimento de outra não acontece hegemonicamente ou linearmente numa determinada instituição e também não parece ser um efeito direto dos requerimentos sócio-culturais de seus dirigentes, que podem induzir ou, por outro lado, desestimular a ação cooperativa entre pessoas e entre instituições.

Um dos principais fatores que determinam as possibilidades de ser adotada uma ou outra estratégia de gestão é o formato jurídico das instituições públicas, uma vez que, desde meados do século passado o formato jurídico Autarquia tem sido a opção do governo para gerir UCs. E esta a situação do ICMBio e o mesmo do Ibama e de outros órgãos gestores do governo federal. Isso faz com que as fragilidades e limitações estruturais deste tipo de organização existentes historicamente sigam sendo as mesmas. Ou seja, mesmo que o esforço de modelagem institucional em desenvolvimento pela direção do ICMBio venha a dar bons frutos e contribuir para moldar a instituição com uma “nova roupagem”, o que parece acontecer é que o “corpo” institucional continua sendo o mesmo, seja em termos de estrutura formal, seja em termos de “como” elas podem operar para seu funcionamento.

Como forma de analisar esses problemas históricos e recorrentes relacionados às formas e estratégias de gestão de UCs federais, eu considerei interessante transcrever um trecho do documento que apresenta o processo de modelagem do ICMBio que trata especificamente destas questões.

Sobre as alternativas de gestão para as UCs, o documento afirma o seguinte:

Levando-se em consideração que o papel fundamental do Governo é definir políticas e diretrizes de atuação e dada a dificuldade de operacionalização dos órgãos públicos para cumprimento de suas funções institucionais em razão do aparato legal vigente e dos “excessos de burocracia”, bem como o desenvolvimento de capacidades de atuação na esfera pública de setores não governamentais (ONGs e empresas socialmente responsáveis) emerge o conceito de

governança social que preconiza a atuação em rede na implementação de políticas públicas (grifo meu), como foco em resultados para a sociedade. Nesse contexto, um conjunto de possíveis alternativas se sobressaem (*sic*) para o estabelecimento de parcerias para a gestão de unidades de conservação, a saber:

- Concessão (há legislação vigente);
- Parceria com OSCIP ou OS (há legislação vigente, mas são necessários aperfeiçoamentos para aplicação ao caso em questão);
- *Criação de modelo específico (faz-se necessária a proposição de legislação específica)* (grifo meu);
- Convênios com poder público e com entes de colaboração (existem algumas dificuldades burocráticas que prejudicam o estabelecimento dos convênios e, principalmente, o acompanhamento de resultados);
- Acordos de cooperação; e
- Terceirização de serviços (contratação de serviços pontuais).

Não obstante as possibilidades de parcerias acima listadas, vale ressaltar que há atividades que são restritas à atuação do Estado, notadamente aquelas que envolvam poder de polícia e o monitoramento e supervisão de atividades de interesse público desempenhadas por outras instituições privadas. Outras podem e devem ser realizadas pela iniciativa privada, tais como atividades resultantes de concessões, atividades passíveis de terceirização, estudos técnicos etc. Por fim, porém não menos importante, há um conjunto de atividades que podem perfeitamente serem realizadas (*sic*) a partir de parcerias entre o Estado e a sociedade civil organizada, a partir da celebração de termos de parceria com OSCIPs, convênios e acordos. (Mello e Martins, 2009, pags. 17 e 18).

Embora possa parecer longo como citação, este trecho acima me pareceu emblemático sobre alguns aspectos importantes para enriquecer as análises e discussões que efetuei nos capítulos subseqüentes deste trabalho. Como forma de ilustrar as opções que os autores denominaram

de “governança social” e que aconteceria através da “atuação em rede”, consta uma figura, reproduzida a seguir que, segundo os mesmos autores, representaria a delimitação dos “campos de atuação do Estado, da iniciativa privada e dos entes de cooperação em modelos de parceria”.



Quadro 4 – Estratégias de governança para as Ucs federais.

Fonte: Mello e Martins (2009), pag. 17.

Em suma, parece evidente que durante os esforços de modelagem institucional do ICMBio há a tentativa de adoção de uma determinada estratégia com o intuito de oferecer mecanismos que possam melhorar as condições e a efetividade na gestão das UCs federais. A relação entre as opções listadas e a configuração do esquema representados acima, mais que determinar uma estratégia, apontam para a combinação de várias possibilidades dentre as estratégias até então conhecidas e já praticadas para a gestão das UCs nas últimas décadas.

Este estudo acontece ao mesmo tempo em que esta questão está sendo objeto de intensas discussões e análises por parte da direção daquele instituto e dos profissionais que se encontram à frente das UCs federais, o que me levou a não ter ainda em mãos uma resolução que pudesse definir exatamente como as UCs federais serão geridas daqui para adiante. Além de não ser um dos objetivos do meu trabalho reconhecer ou indicar soluções para esses problemas, o histórico sobre essas questões, que relatei brevemente acima, dão indícios suficientes para imaginar que tanto os problemas quanto as tentativas de resolvê-los

continuarão sendo matéria de discussão e especulações por muito tempo.

4.1 RESULTADOS DA ETAPA DE CAMPO (ENTREVISTAS)

Conforme definido na estratégia de trabalho, uma parte das evidências que compõem as análises que efetuei aqui é produto das entrevistas realizadas com gestores de UCs que foram selecionados preferencialmente por terem sido responsáveis como agentes públicos pela gestão de determinada UC por um período mínimo de um ano.

Ao todo foram realizadas 22 entrevistas entre gestores de UCs federais e estaduais, mais uma coordenação regional de UCs do ICMBio (a de Florianópolis). Como já explicitiei anteriormente não tive a preocupação de escolher uma amostra segundo critérios pré- definidos que representassem uma maior ou menor diversidade de categorias de UCs ou de regiões do País.

De um total de 22 entrevistas, descartei 6, ou por se tratarem de UCs estaduais, que não eram objeto deste estudo, ou por problemas de inconsistência ou dificuldades na compreensão das respostas.

Portanto, a amostra considerada foi composta de 16 gestores: 11 foram experiências de gestão em UCs de Proteção integral, 4 em UCs de Uso Sustentável e uma unidade regional, segundo mapa (Figura 8) e listagem abaixo:

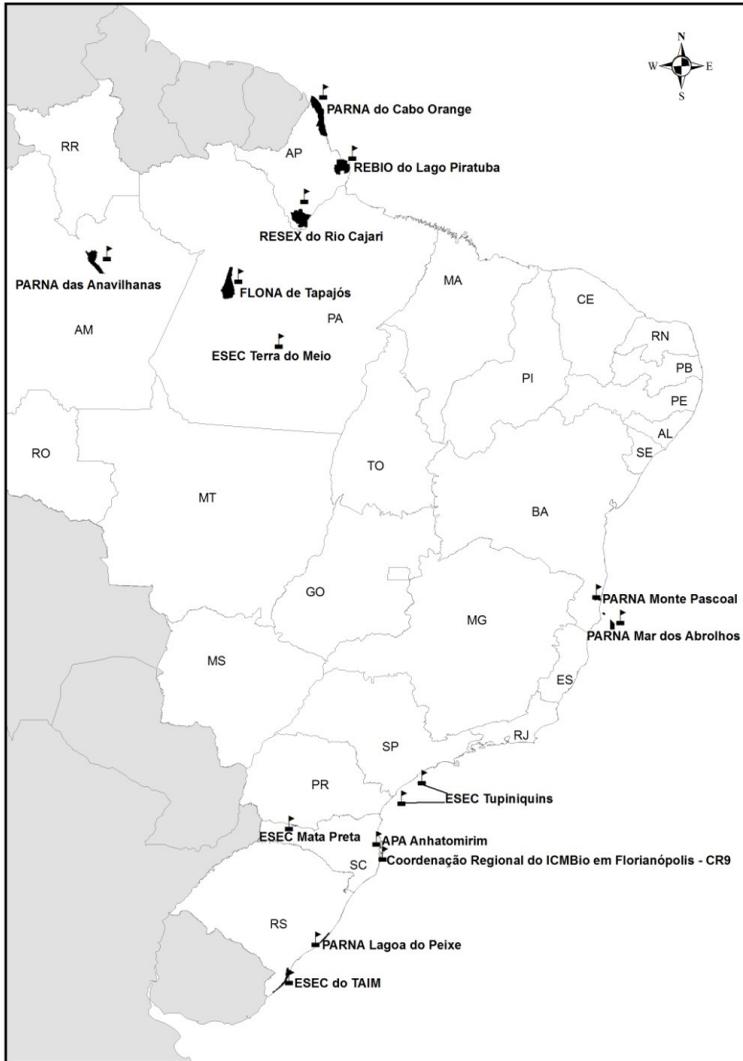


Figura 8 - Mapa de localização das UCs foco das entrevistas.

Fonte: elaborado por Bruno Giffoni a partir de dados oficiais do ICMBio, em julho de 2010.

UCs de Proteção Integral:

- Estação Ecológica Tupiniquins – SP;
- Parque Nacional da Lagoa do Peixe – RS;
- Parque Nacional das Anavilhanas – AM;
- Parque Nacional Marinho dos Abrolhos – BA (duas entrevistas)

efetuadas com dois gestores diferentes em períodos de gestão distintos);

- Estação ecológica Mata Preta – SC;
- Reserva Biológica do Lago Piratuba – AP;
- Estação Ecológica Terra do Meio – PA;
- Parque Nacional Histórico do Monte Pascoal – BA;
- Parque Nacional do Cabo Orange – AP;
- Estação ecológica do Taim – RS.

UCs de Uso Sustentável:

- Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé – SC;
- Floresta Nacional do Tapajós – PA;
- Reserva extrativista do Rio Cajari – AP;
- Área de Proteção Ambiental Anhatomirim – SC.
- Coordenação Regional do ICMBio em Florianópolis – CR9.

4.2.1 Resultados - sistema burocrático

Os resultados apresentados a seguir seguem a lógica de distinção entre o que considere o sistema burocrático e o sistema simbólico. Após sistematização, interpretação e agrupamentos de elementos que me pareceram da mesma natureza, formulei algumas tabelas e gráficos que foram analisados preliminarmente, caso a caso, conforme apresentado a seguir.

Posteriormente, essas análises preliminares compuseram juntamente com as outras fontes da minha pesquisa (documentação histórica e observação direta) o conjunto de informações e evidências das quais lancei mão para as análises e discussões desta dissertação.

Os resultados das entrevistas sobre a gestão de UCs como sistema burocrático foram agrupados a seguir em dois grupos, de acordo com as categorias de análise pré-definidas: Disfunções (na entrevista este elemento era denominado “Problemas”) e Flexibilidade (na entrevista se refere às respostas “Ações alternativas” e “Interações”). As tabelas com os resultados gerais sistematizados dessas categorias se encontram em anexo (Anexo 2).

A análise preliminar destes resultados gerou uma série de evidências. Essas evidências estão relatadas e comentadas a seguir e serviram também para as análises do objeto como *sistema burocrático* e como *sistema simbólico* (Objetivos 2 e 3) na seqüência deste capítulo.

Disfunções:

Para dar maior objetividade a esta etapa, com base nas respostas sobre os problemas/disfunções que os gestores reconheceram nas suas experiências de gestão, procedi ao agrupamento de algumas delas em “classes de problemas/disfunções”.

Este agrupamento me pareceu necessário porque, mesmo que descritos de maneira distinta, alguns “problemas” se referiam a situações da mesma natureza e, por este motivo, julguei que seria melhor agrupá-los. Por exemplo, dificuldades de comunicação interna, instabilidade da estrutura institucional, falta de orientações formais a processos internos, etc., agrupei como “Problemas da Instituição (Ibama – ICMBio), uma vez que seria exaustivo e desnecessário para os fins específicos deste estudo listá-los um a um”⁷⁵.

Uma exceção a este agrupamento foi a classe “problemas burocráticos”. Este tipo poderia ser incluído na classe “problemas da instituição”, porém, em função da importância específica do uso do termo *Burocracia* na abordagem que adotei, decidi mantê-la em uma classe particular de disfunções elencadas.

Segue tabela com os resultados sistematizados:

Tabela 2 – Disfunções: resultados sistematizados.

DISFUNÇÕES MAIS COMUNS	N	% Rel.	% nas Entrev.
Ausência ou Insuficiência de Recursos Financeiros	13	12%	81%
Ausência ou Insuficiência de servidores	12	11%	75%
Problemas da Instituição (IBAMA-ICMBio)	28	25%	69%
Ausência de instalações físicas	8	7%	63%
Falta de capacitação	8	7%	50%
Falta de regularização fundiária	7	6%	44%
Insuficiência de equipamento de apoio técnico e administrativo	6	5%	44%
Fiscalização deficitária	5	4%	31%
Problemas burocráticos	3	3%	19%
Atividades Irregulares	7	6%	13%
Outras Disfunções*	16	14%	-
Totais DISFUNÇÕES	113	100%	

*Situações particulares de determinadas UCs que julguei apropriado não agrupá-los.
Fonte: Dados da Pesquisa

⁷⁵ As tabelas completas com os resultados brutos compilados estão anexadas para consulta do leitor ou para ilustrar melhor a diversidade de respostas.

Na primeira (coluna N) da tabela acima considerei o número de diferentes problemas reportados (N= 113) e com base nos resultados sistematizados efetuei duas avaliações distintas:

- Na primeira avaliação - Disfunções mais freqüentes -, constante da coluna % Rel. (percentual relativo), calculei a freqüência relativa com que cada um dos tipos de Disfunção apareceu frente ao N total de disfunções relatadas (T = 113), conforme representado abaixo (Figura 9):

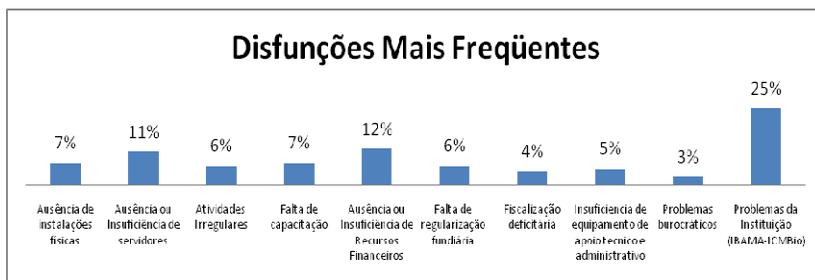


Figura 9 – Disfunções mais freqüentes.

Fonte: Dados da Pesquisa

- na segunda avaliação (coluna % por UC) registrei a freqüência de cada classe de problemas em relação ao número de entrevistas – Ent. - (N=16), ou seja, a freqüência com que cada uma das disfunções foi relatada em relação ao total de unidades da amostra. Por exemplo, a disfunção “Ausência de instalações físicas” foi citada em 63% das entrevistas, “Ausência ou insuficiência de servidores” em 75% das unidades, e daí sucessivamente, conforme representado abaixo (Figura 10):

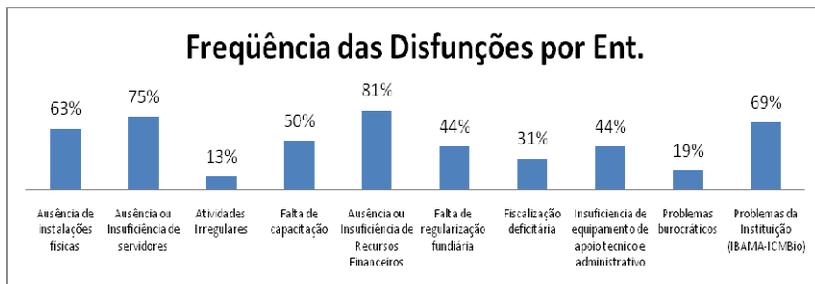


Figura 10 – Freqüência das disfunções.

Fonte: Dados da Pesquisa

Independente dos percentuais relativos das disfunções em relação ao total (131) e da maior ou menor frequência de algumas delas em relação ao total das entrevistas, estes dados foram considerados como um conjunto de evidências para as análises sobre o sistema burocrático. Porém, julguei que os valores mais destacados nessas análises, que estiveram presentes em 50% ou mais das entrevistas, mereceriam uma observação um pouco mais acurada em virtude da natureza de algumas delas.

Abaixo, em ordem decrescente, são as seguintes classes:

- Ausência ou insuficiência de recursos financeiros – 81%
- Ausência ou insuficiência de servidores – 75%
- Problemas das instituições – 69%
- Ausência de instalações físicas – 63%
- Falta de capacitação – 50%

Flexibilidade:

Os resultados sobre “flexibilidade” se referiram ao conjunto de respostas sobre “ações alternativas” que os gestores utilizaram para resolver os problemas e carências reportadas e as “interações” que eles utilizaram para isso.

As respostas obtidas sobre esses elementos do questionário apresentaram uma aparente diversidade de opções relatadas quanto às formas de buscar as ações alternativas e as diferentes maneiras de obtê-las. Porém, quando analisadas de uma maneira mais ampla essas estratégias refletiram um *padrão* de atuação dos gestores. A característica que foi comum a todas às entrevistas realizadas foi a *estratégia* de buscar alternativas *fora do espaço institucional* da própria UC.

Em alguns casos as soluções buscadas eram localizadas em outras unidades da própria instituição (foi o caso da Esec Mata Preta que se valia do apoio do escritório Regional do Ibama de Chapecó) ou outras UCs próximas e melhor estruturadas (como reportado pela gestora da Resex Pirajubaé que contou com apoio de outras UCs federais costeiras e marinhas de SC).

Porém, a grande maioria das respostas evidenciou que as alternativas eram quase sempre reconhecidas e concretizadas a partir da *interação dos gestores com outras organizações*, com atores sociais públicos (prefeituras, polícias estaduais, órgãos do estado, etc.), privados (empresas que desenvolvem suas atividades na região), Ongs (tanto locais como nacionais ou internacionais), ou informais (moradores, vizinhos, movimentos sociais).

As *tipologias de organizações* apresentaram uma grande diversidade e julguei que não seria produtivo tentar alguma sistematização ou agrupamento classificatório que pudesse ser útil para as análises que efetuei. No entanto, a título de ilustrar um pouco a diversidade de organizações às quais recorreram os gestores nas interações reportadas, segue uma listagem de algumas das respostas obtidas:

- Ongs locais, Ongs nacionais e internacionais, prefeituras municipais, ministério público, universidades, polícias estaduais, associações de moradores, federações e cooperativas de trabalhadores, juiz de direito da comarca, pescadores, proprietários de embarcações, empresários locais, indústrias, empresas reflorestadoras, projetos de cooperação internacional, órgãos estaduais de meio ambiente, movimentos sociais, Petrobras, Exército, Funai, refinaria de petróleo, etc...

Outro ponto que julguei relevante nesses resultados foi o *alto grau de informalidade* da grande maioria das alternativas de apoio logradas pelos gestores.

Durante as entrevistas inúmeros exemplos deste tipo de cooperação foram citados. Um dos gestores afirmou que “as cooperações institucionais pareciam funcionar melhor enquanto eram informais; quando firmávamos os convênios *parece que dava uma travada (sic)* no processo, ficava muito burocrático” (gestora de UC marinha).

De maneira geral, em todas as entrevistas se repetia um padrão sobre este aspecto: muitas das ações de *apoio material*, como empréstimos ou doações de equipamentos, ajuda em situações de emergência (incêndios ou acidentes), reparos em estruturas físicas, e até a cessão de funcionários, em muitos casos aconteceram sem o cumprimento das formalidades necessárias (convênios, acordos de cooperação ou termos circunstanciados formalmente).

Por outro lado, ficou evidente que, na maioria dos casos, havia um ambiente de confiança e cooperação ancorado nas relações diretas, em certa medida de caráter pessoal, entre os gestores e os dirigentes ou membros das organizações envolvidas nessas interações.

Algumas das ações alternativas reportadas eram de *natureza política* e vinham na direção de fortalecer os gestores frente a conflitos locais ou regionais que requeriam fortalecimento político por parte dos gestores. Nesses casos o ministério público, juízes, Ongs, outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais, movimentos sociais, políticos, dentre outros tipos de atores, apareceram como as opções mais comuns.

Em resumo, das respostas obtidas sobre esses itens as características descritoras mais evidentes sobre a categoria de análise *Flexibilidade* foram:

- a estratégia de *buscar soluções* para os problemas/disfunções no ambiente, fora dos limites das organizações formalmente responsável pela gestão das UCs;

- a “*grande diversidade de tipos de organizações*” com as quais os gestores interagiram na busca de apoio tanto material quanto político e resolução de problemas, carências ou ausência por parte das instituições gestoras;

- o alto grau de *informalidade* e “*quase regularidade*”⁷⁶ das relações de cooperação logradas por eles.

4.2.2 Resultados sistema simbólico

Partindo do mesmo número de gestores entrevistados, N=16, sistematizei algumas das informações obtidas que poderiam dar pistas de interpretação em termos quantitativos em relação à preponderância e à frequência relativa das respostas reportadas. Neste caso considerei as categorias “Atores” e “Representação” como aquelas passíveis de serem utilizadas neste tipo de avaliação.

As categorias “Interesses”, “Estratégia” e “Interações” foram utilizadas nas análises qualitativas sobre o objeto gestão de UCs como sistema simbólico. Os resultados sistematizados dessas categorias, bem como as outras categorias levantadas (“Atores” e “Representação” se encontram em anexo (Anexo 3).

Atores:

A partir da idéia de “campo” e do papel dos agentes e outros atores para a sua configuração, a pergunta que fiz aos entrevistados sobre este quesito era contextualizada para que eles pudessem incluir nas respostas todos os tipos de atores sociais que, na visão de cada um deles, interagia de alguma forma com as UCs e, conseqüentemente se faziam presentes no processo de gestão.

⁷⁶ Utilizei este termo com o sentido de qualificar um grupo considerável de soluções encontradas pelos gestores para suprir algumas das necessidades das UCs sem o cumprimento restrito ou completo das normas que regem o funcionalismo público e o funcionamento formalmente planejado para as próprias UCs (por exemplo: viajar a interesse da UC sem todas as formalidades e autorizações, utilizar equipamentos e funcionários de outras instituições sem os vínculos formais necessários, etc.).

Outro ponto que eu sempre frisei nas entrevistas era que os atores podiam ser formais ou informais, organizações ou sujeitos, e que o que importava para incluí-los nessa lista era o fato de eles “levarem em conta” a existência das UCs como parte do seu mundo e com elas interagirem ou se manifestarem quanto a sua existência e que a natureza dessas interações podia ser tanto positiva (cooperação e apoio), quanto negativa (conflitos).

Com base nas respostas obtidas, primeiramente eu agrupei os atores que, de forma mais freqüente, foram citados pelos entrevistados, lançando mão para isso de algumas classes de atores que formulei a partir desses resultados. Mesmo efetuando algumas *reduções* nesta classificação (Ongs, por exemplo, que, se analisadas com mais precisão podem representar uma gama imensa de matizes e sub-tipologias), procurei apresentar de forma mais próxima possível a realidade e a diversidade observada nas entrevistas.

A tabela (Tabela 3) e a figura (Figura 11) abaixo contêm os dados sobre esta classificação acima referida:

Tabela 3 – Classes de atores.

CLASSES DE ATORES MAIS REPRESENTATIVOS	N	%
Comunidades do entorno	8	5%
Empresas privadas	6	4%
Índios e Quilombolas	3	2%
Ministério Público	7	4%
ONGs	18	11%
Caçadores e Pescadores	19	12%
Pesquisadores e Universidades	12	7%
Polícias	5	3%
Agricultores/Pecuaristas/Proprietários de Terra	18	11%
Prefeituras	12	7%
Total	161	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Avaliados desta forma estes dados indicam que dos 161 atores citados no conjunto das 16 unidades amostrais, 12 % pertenciam à classe “pescadores e caçadores”, 11 % da classe “Ongs”, 11% da classe “Agricultores/pecuaristas/proprietários de terra”, e assim por diante. A presença de outras classes com menor representatividade relativa não deve ser vista como sinal de menor importância, pois o fato de serem mencionadas, mesmo que em menores proporções que outras, por si só é indicador da importância delas na configuração do campo.

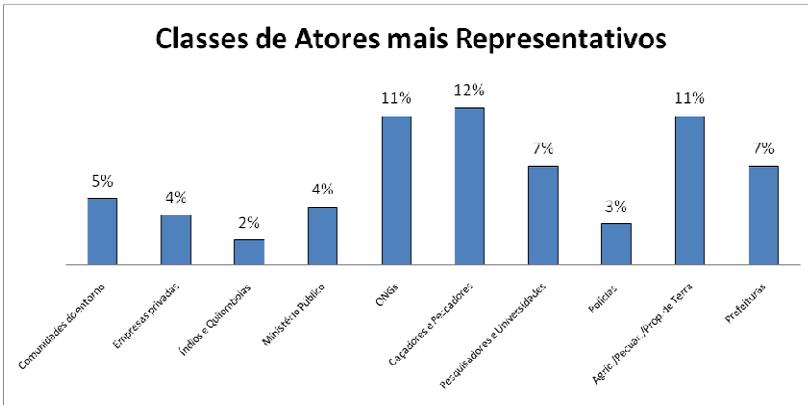


Figura 11 – Classes de atores.

Fonte: dados da pesquisa

Outro ponto a ser observado é que há sobreposições de algumas classes quanto à sua tipologia; por exemplo, comunidades do entorno podem incluir pescadores, índios ou caçadores, que nessa forma de classificação estão separados. Porém, o que pretendi foi, respeitar as especificidades das respostas, mais que buscar precisão estatística nessa análise, em função de ser a visão dos gestores e suas formas de representar a as diferentes realidades existentes à sua volta que eu busquei reconhecer nessas entrevistas.

Em segundo lugar agrupei os atores em classes mais comumente utilizadas classificações clássicas utilizadas em estudos sócio-econômicos que, invariavelmente, as agrupam segundo a sua natureza jurídica (Ongs, setor privado e setor público). Agreguei nesta classificação uma classe formada pelos “usuários” diretos dos recursos ou dos espaços naturais nas UCs.

As tabelas e gráficos abaixo contêm os dados organizados segundo esta forma de classificação:

Tabela 4 – Número e tipologia de atores.

Número e Tipologia de atores	N	%
Informal	63	39%
ONG	18	11%
Privado	16	10%
Público	64	40%
TOTAL DE ATORES	161	100%

Fonte: dados da pesquisa

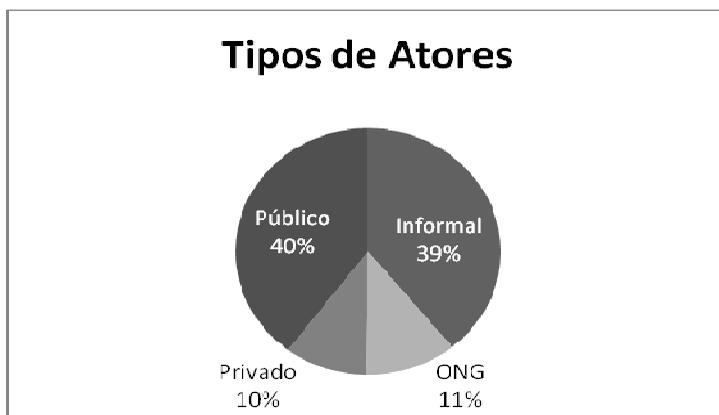


Figura 12 – Tipos de atores

Fonte: dados da pesquisa

A classificação acima representada indica a forte preponderância das tipologias “Público” (indicando a natureza jurídica das organizações), com 40%, e “Informal”, com 39 %, dentre os Atores citados nas entrevistas. É importante destacar que Atores considerados da classe público formam um conjunto diverso de sub-tipologias que agrupa órgãos administrativos federais, estaduais e municipais de diversas áreas e universidades e centros de pesquisa.

A participação destacada de organizações públicas neste mapeamento não chega a ser surpreendente por si só, mas quando comparada à das Ongs, com 11%, passa a ser um indicador interessante para a configuração geral do “campo”, pois, a princípio, o papel das Ongs no processo de gestão de UCs tem sido crescente nas últimas décadas, conforme comentado nos capítulos anteriores deste documento. Outro fato relevante nesta análise parece ser a presença das organizações avaliadas como “informais”, o que parece corroborar as evidências que a análise do objeto como “sistema burocrático” indicaram.

A terceira análise efetuada levou em conta o fato de os atores citados serem ou não usuários dos recursos ou dos espaços das UCs. É importante destacar que nesta classificação foram considerados *usuários*, tanto nos casos do “uso direto” dos recursos (pescadores, caçadores, proprietários de terras, etc.), quanto nos casos do “uso indireto” dos mesmos (turismo, pesquisa, etc...). Os resultados estão representados na tabela e no gráfico abaixo:

Tabela 5 – Atores usuários.

Atores usuários	N	%
SIM	88	55%
NÃO	73	45%

Fonte: dados da pesquisa

**Figura 13** – Atores usuários.

Fonte: dados da pesquisa

Conforme indicado acima, dentre os 161 atores sociais reconhecidos nas entrevistas de 16 unidades amostrais, 55% deles foram classificados como *usuários* de recursos ou espaços naturais das UCs na gestão das quais os agentes ouvidos trabalharam.

Outro aspecto que resolvi avaliar, mesmo que de forma superficial, foi o número de atores mencionados por cada UA. A unidade que menor número de atores apresentou mencionou 3 (Esec Mata Preta em SC) e a que mais atores reconheceu mencionou 30 atores (Flona Tapajós no PA).

Houve um grupo de unidades nas quais esse número variou entre 8 e 12 atores mencionados. Quando analisados os dados históricos dessas unidades foi possível observar que este grupo abarcou UCs com uma dinâmica sócio econômica mais destacada (ParNa Abrolhos, Esec Taim, por exemplo) que as que mencionaram um número menor de atores, entre 3 e 7, (Esec Mata Preta e algumas Reservas Extrativistas, unidades recentemente criadas e ainda em fases iniciais de gestão).

Uma análise preliminar sugeriu que pode haver uma relação

positiva entre o tempo de existência e uma maior complexidade e dinamismo na gestão das UCs e o número de atores reconhecidos por seus gestores. Exemplos extremos dentre as unidades amostradas podem ser a Flona Tapajós, UC que tem 36 anos de intenso manejo e ações de interação com uma gama diversificada de atores sociais.

Representações:

As respostas obtidas em relação à categoria “Representação” foram ricas em diversidade e objetivas em relação às formas utilizadas para expressar essas representações. A diversidade das representações estava relacionada à diversidade de atores reconhecidos por eles, o que já era de se esperar.

Porém, julguei interessante para a interpretação do objeto como *sistema simbólico*, destacar a forma objetiva e direta com a qual os gestores, na sua maioria, se referiram a essas representações (Por exemplo: “estoque de peixes”, quando se referiram a pescadores; “madeira”, a madeireiros; “laboratório natural”, quando se referiram a universidades; “paraíso marinho”, relacionado ao turista num Parque Marinho; etc.). Essa forma objetiva e direta, na maioria das vezes sem titubeios, de fornecer este tipo de resposta me pareceu indicar *desenvoltura* e notável *facilidade* por parte dos gestores em tratar estes aspectos relacionados à visão deles sobre como os “outros” vêm e de que forma manifestam seus interesses em relação a cada uma das UCs amostradas.

Mesmo não tendo recuperado uma a uma das respostas sobre este quesito ao sistematizar os dados nas planilhas, todas as repostas foram consideradas e interpretada caso a caso com o sentido de serem indicadoras de representações dos atores sobre as UCs. Ao interpretá-las e sistematizá-las eu procedi à transcrição de cada uma das repostas com o seguinte sentido:

- considere “Ativa” quando era clara a visão “positiva” (com o sentido de apoiadores ou entusiastas das UCs) dos atores em relação às UCs;
- considere “Passiva” quando, ao contrário, as representações reportadas se referiam à idéia das UCs como entraves ou constrangimentos aos interesses dos atores e “Passiva/Conflito”, quando os entrevistados se referiam explicitamente a conflitos existentes em cada caso;
- considere as representações “Ambíguas” (quando um mesmo ator via a UC como ativo, ora como passivo, a depender da situação e dos interesses em jogo) e “Indefinidas” (quando o

ator não expressava claramente este tipo de visão sobre a UC) somente nos casos em que essas condições eram igualmente claras e explicitadas pelos respondentes.

Com os dados disponíveis efetuei comparação relativa da frequência dos tipos de representação conforme consta abaixo (Tabela 6 e Figura 14):

Tabela 6 – Tipos de representação

REPRESENTAÇÃO	N	%
Ambígua	20	12%
Ativa	80	50%
Indefinida	5	3%
Passiva	30	19%
Passiva/Conflito	26	16%
Total	161	100%

Fonte: dados da pesquisa

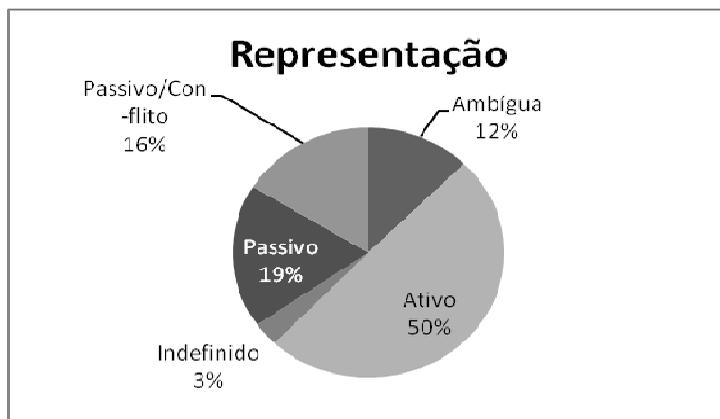


Figura 14 – Tipos de representação

Fonte: dados da pesquisa.

Interesses:

As respostas sobre este quesito foram as mais diretas e objetivas. Aparentemente a natureza material e econômica explícita desta categoria associada à percepção dos gestores sobre *quais interesses existiam por parte de que atores* representava uma percepção da realidade muito bem

definida que, aparentemente, não dava margem a imprecisões quanto às respostas fornecidas. Não me refiro a uma suposta precisão quanto ao mérito dessas percepções, se eram “corretas ou não”, mas em relação à clareza e objetividade com que os entrevistados responderam a este quesito.

Exemplificando as respostas mais comuns: pescadores - interesse nos recursos pesqueiros, madeireiros - madeira, prefeitos - benefícios políticos, grileiros - especulação imobiliária, extrativistas - explorar os recursos existentes, pesquisadores - efetuar suas pesquisas, etc.

Alguns dos entrevistados citaram a natureza do interesse em lugar de defini-lo explicitamente, como, por exemplo, Interesse “econômico” (Esec Mata Preta e Parque Nacional Marinho dos Abrolhos), “marketing ambiental” (Parque Nacional Histórico do Monte Pascoal), ou somente grifando o sinal de “\$”, conforme ocorreu em alguns casos.

Em termos das características mais comuns desta categoria de análise o que me pareceu sobressair foi o caráter “particular”⁷⁷, dessa variável. Perguntar sobre “interesse” pareceu remeter de forma muito bem definida a uma *relação direta entre os atores* e a forma *explícita* como eles fazem representar seus interesses na visão dos gestores. De forma alegórica, é como se o “cartão de visitas” dos atores fosse seus respectivos interesses sobre cada uma das UCs e é principalmente em função desses interesses que esses atores se fazem reconhecidos pelos agentes públicos.

Essa característica de representar as *particularidades* de cada ator em relação a cada UC em determinado momento, no entanto, não esconde alguns padrões em relação a tipos de interesses e tipos de atores. Porém, evidenciar que políticos têm interesse em votos e prestígio e empresários em benefícios econômicos não me pareceu original nem válido nessa análise preliminar em função da obviedade dessas constatações poderem ser considerado como pura tautologia.

O que considereei válido neste quesito foi ressaltar a *clareza* e a forma *direta e explícita* com que os atores aparentemente expressam seus interesses e a conseqüente facilidade demonstrada pelos gestores em reconhecê-las e reportá-las.

Em resumo, as evidências decorrentes das repostas ao quesito “Interesses” foram:

- o caráter *particular* de cada um dos interesses reportados em relação aos respectivos atores;

⁷⁷ Particular com o sentido literal do termo: “relativo apenas a certos seres vivos, pessoas ou coisas” (Ferreira, 2004, pag. 611).

- a forma *explícita e direta* com a qual os gestores respondiam a esta questão sugeriu que esses interesses eram explicitamente expressados pelos atores;

Estratégias e Interações:

As respostas aos quesitos estratégias e interações apresentaram características similares entre si e semelhantes aos atributos que mencionei acima acerca do quesito “Interesses”, no que se refere ao caráter “particular” e à forma explícita de expressão.

Afora estes aspectos, a característica mais emblemática destes quesitos me pareceu ser o *alto nível de “sofisticação” e sensibilidade simbólica* de algumas interações entre atores com interesses comuns ou diversos entre si e, em alguns casos, conflitantes com os objetivos das UCs e seus gestores.

Por exemplo, em uma determinada situação reportada por um dos gestores existia um conflito envolvendo o processo de reconhecimento de identidade étnica de determinados grupos humanos habitantes de uma UC na Amazônia e “reconhecidos” ora como populações tradicionais, ora como indígenas por diferentes abordagens e formas de classificação social e antropológica. Neste caso, em função de aspectos legais, a depender da identidade escolhida mudam as regras de uso e posse das terras por eles ocupadas. Sendo populações tradicionais podem habitar as terras da UC, explorar alguns dos seus recursos, porém não podem ter a posse definitiva das mesmas que seguiriam sendo terras públicas da União sob posse do órgão gestor da UC. No caso de serem reconhecidos como indígenas, poderiam pedir o reconhecimento da porção de terra que fosse considerado seu território original. Estudo antropológico realizado em 18 comunidades dessa região nos anos noventa afirmava que “há um número diverso de formas com que estas pessoas e suas comunidades são identificadas e representadas” (Ioris, 2000, pag. 6).

Em termos antropológicos, esses conflitos se referiam a um “movimento de re-elaboração da identidade étnica entre os índios Mundurucu de Taquara, Marituba e Bragança” (Ioris, 2006). Pois bem, sem aprofundar demasiadamente este caso, por não ser este o objetivo central deste relato, o gestor dessa UC descreveu os *atores* envolvidos nessa situação, seus *interesses, estratégias e interações* e reconheceu que fazia parte de seu trabalho jogar um papel destacado nas discussões acerca dos movimentos sociais, políticos e ideológicos nos quais essas populações estavam envolvidas.

Ou seja, lograr alguns dos objetivos de gestão dessa UC incluía a capacidade de influenciar escolhas de reconhecimento étnico por parte

de populações humanas na Amazônia brasileira.

Outros exemplos similares foram relatados nas respostas obtidas, independentemente das categorias de UCs ou da região nas quais as mesmas estão localizadas. A intensa complexidade dos processos de significação e re-significação por parte dos Atores envolvidos em relação a elementos culturais, recursos e áreas naturais, ou mesmo a idéia da própria existência das UCs, apresentaram, a meu ver, um alto grau de *sofisticação* que julguei interessante registrar.

4.2.3 Conceitos de “gestão”

Como parte dos resultados da pesquisa de campo, era solicitado a cada um dos entrevistados que definisse de forma livre e sem consulta o que cada um deles entendia pelo termo “gestão”.

Das repostas obtidas selecionei algumas que apresentaram algumas maneiras peculiares de se referir a este termo, conforme reproduzido abaixo:

“Gestão” é:

1. Administração ética de algo ou situação;
2. Contribuir para algo;
3. Mudança do estado A para B;
4. Considerar variáveis fora do alcance e ajustar estratégias;
5. Digerir – Processar - Produzir;
6. Organizar e orientar para o bem comum;
7. Resolver problemas;
8. Interagir e direcionar;
9. Mediar conflitos;
10. Cuidar Bem.

4.3 ANÁLISE DA GESTÃO DE UCs SOB A PERSPECTIVA DE UM SISTEMA BUROCRÁTICO (OBJETIVO 2)

Conforme definido nos objetivos deste trabalho a idéia aqui é desenvolver uma análise sobre os principais aspectos observados na gestão de UCs em relação às principais características e dimensões da *burocracia* e do *modelo racional-legal*.

Nesta fase, a análise proporcionou uma reflexão sobre a presença/ausência e, preponderância das *tipologias de burocracia em relação* ao objeto de estudo, dentre dois dos três tipos destacados na

base teórica anteriormente apresentada: com o sentido científico, ou seja, como função e modelo de funcionamento (weberiano) e como disfunção (Merton).

Para isso considere analisar o objeto como um sistema burocrático auxiliado por duas categorias de análise: *disfunções*, referidas como problemas administrativos e *flexibilidade*, referida como ações alternativas e parcerias. Conforme consta nos procedimentos metodológicos, essas duas categorias de análise foram analisadas em relação a alguns conceitos inspirados nas *características* e *dimensões da burocracia* e na *abordagem contingencial baseada em recursos*.

I – *Disfunções da burocracia*: os conceitos adaptados e definidos por mim para a análise desta categoria de análise foram:

- a) *Autonomia*;
- b) *Formalização*; e
- c) *Disposição de meios e insumos*.

Tendo em vista as evidências constantes nos “problemas administrativos” apontados nas entrevistas e aquelas historicamente reportadas e reconhecidas na “construção do objeto”, cheguei às seguintes constatações:

a) Em relação ao conceito *Autonomia* o que pareceu sobressair no objeto de estudo é uma situação de *desequilíbrio* entre responsabilidade e autoridade. Do ponto de vista da gestão das UCs e da responsabilidade institucional e legal, cabe aos Chefes das UCs o papel de responsável por todas as situações de cumprimento das normas e dos objetivos de gestão de cada uma das unidades, inclusive a recepção e resolução de conflitos.

Porém, o formato jurídico Autarquia com suas regras de administração de recursos públicos e a disposição hierárquica das instituições gestoras governamentais (Ibama e ICMBio) não contribuem para colocar à disposição desses gestores os mecanismos administrativos necessários e adequados para cumprir esse papel. Em relação a dispor dos meios materiais, que significa gerir os recursos orçamentários, efetuar compras e contratar serviços, essas funções, por motivação legal, estão restritas aos Ordenadores de Despesa que desempenham esse papel em unidades outras que não as próprias UCs (com algumas exceções já relatadas anteriormente). Na configuração institucional observada, aos gestores das UCs cabe somente a função de planejar os recursos através dos orçamentos anuais e esperar que todos os passos administrativos aconteçam e que os insumos solicitados em

algum momento estejam à sua disposição.

O princípio da *autonomia* é um dos atributos mais objetivos da burocracia weberiana e está relacionado a duas das características e duas dimensões que definem sua lógica, a saber:

Características:

- divisão sistemática do trabalho; e
- autonomia na gestão dos recursos (características da burocracia segundo Weber, 1998).

Dimensões:

- hierarquia de autoridade; e
- divisão do trabalho (itens 1 e 2 das dimensões propostas por Hall, 1978).

A *falta de autonomia* não foi destacada dentre as classes de disfunções citadas nos resultados, pois foram agrupadas em “problemas da instituição. Porém, essa forma de reconhecer esta característica como uma das disfunções apareceu literalmente em algumas respostas com as seguintes redações: “falta de autonomia”, “falta de autonomia administrativa” e “falta de autonomia política para fazer parcerias” (conforme constam nas tabelas com os dados sistematizados sobre o Sistema Administrativo, Anexo 2).

Por outro lado, as classes de disfunções mais presentes nos resultados analisados anteriormente, principalmente as duas mais representadas nas repostas aos questionários (Ausência ou insuficiência de recursos financeiros – 81% e Ausência ou insuficiência de servidores – 75%) corroboram essa evidente “falta de”, ou “insuficiente presença de” recursos básicos para o funcionamento das unidades, o que reforça a falta de autonomia dos gestores em relação à gestão das UCs.

A *autonomia na gestão de recursos* é decorrente da *divisão sistemática do trabalho*. Estas duas características compõem alguns dos pilares do *tipo ideal* de burocracia e contribuem para a *coordenação* entre os meios para se atingir os fins da organização. Porém, conforme observado a partir das evidências deste estudo, esse atributo não é atendido no objeto gestão de UCs. Mais que não ser atendido, o que parece ocorrer é uma inversão na aplicação do princípio da autonomia, pois as demandas administrativas, ou seja, “de gestão”, acontecem nas próprias UCs e os mecanismos administrativos e a autoridade institucional para dar conta dessas demandas estão alocados fora desses espaços organizacionais, ou seja, nas Unidades Gestoras e nos níveis hierárquicos superiores.

b) Em relação à *formalização* o que pareceu emanar do objeto de estudo foi uma realidade dicotômica em relação à presença deste

atributo.

Por um lado ficou evidente que *a formalização está presente* em diversas fases e partes da gestão de UCs, principalmente em duas situações: nas normas que regem o funcionalismo público de uma maneira geral e nos instrumentos legais e de planejamento e gestão de UCs, inclusive nos planos de manejo. No primeiro caso a lógica da formalização está direcionada muito mais para o *controle* sobre os funcionários e gestores e expressa “aquilo” que não deve ou não pode ser feito por esses agentes públicos. No segundo caso, a formalização do planejamento das UCs através dos Planos de Manejo representa uma previsibilidade exagerada tendo em vista a natureza do que é gerir uma UC, pois, ao determinar programas, sub-programas, atividades e tarefas para quatro ou cinco anos, restringe a autonomia e desestimula a criatividade desses gestores em resolver problemas não previsíveis nos planejamentos formais, que parece ser a realidade do dia-a-dia dessas unidades.

Por outro lado, *a forma como a formalização está representada na estrutura* não serve necessariamente como atributo que esteja a serviço de uma gestão adequada, pois não prevê os mecanismos adequados a uma atuação institucionalmente sustentada para o papel que os gestores de UCs têm de desempenhar.

A lógica da formalização na teoria da burocracia é que “existem normas e regras que norteiam as tarefas de cada cargo” (característica da burocracia weberiana citada na página 47 deste documento). Formulada desta forma a idéia de *formalização* está diretamente vinculada às “tarefas de cada cargo” e é uma função primordial para qualquer organização formal, seja do mercado, seja do estado.

Porém, a meu ver, foi possível detectar alguns aspectos particulares sobre a maneira como a formalização está inserida no sistema gestão de UCs. Um deles é que me pareceu evidente que não há normas formalizadas que suportem todo o conjunto de ações e decisões dos gestores de UCs no dia-a-dia de seu trabalho, que orientem e dêem segurança para agirem à medida que os problemas e demandas acontecem na realidade de cada uma das UCs. A dinâmica social, econômica, política e ambiental que parece ocorrer nos processos de gestão dessas áreas, não permite que os fatos ocorram exatamente de acordo com o que foi planejado ou “autorizado” pelas normas formalmente instituídas, inclusive pelos planos de manejo.

Conforme citado anteriormente, “é estreita a relação entre *complexidade*, a estrutura (configuração vertical, horizontal e dispersão espacial) e os mecanismos de coordenação e controle” (Hall, 1984).

Portanto, essa tendência de formalização direcionada ao controle parece ter relação com a complexidade estrutural da organização formal responsável pela administração de UCs e o próprio objeto gestão de UCs.

A natureza dicotômica da existência da formalização no objeto de estudo vem da seguinte constatação: *há formalização*, porém *ela não está a serviço dos gestores ou da gestão das UCs* na medida em que ela não expressa necessariamente a forma correta de agir para resolver problemas e conflitos do cotidiano das UCs; ela está muito mais direcionada a alertar os agentes de *como não devem agir* e prever *sanções* no caso de transgressão das normas formalmente instituídas. Este tipo ou forma de formalização parece estar prioritariamente focado nos mecanismos de *controle*, seja no controle do uso dos recursos e meios por parte dos agentes, através das normas administrativas, seja na tentativa de controle sobre a própria UC e sua gestão, quando se expressa na forma dos planejamentos formais utilizados, inclusive os planos de manejo.

c) Relativo à idéia de *Disposição de meios e insumos*, uma visão meramente superficial dos resultados dispensaria qualquer análise mais acurada. A natureza de três das disfunções mais freqüentes reportadas pelos gestores “fala por si”, conforme pode ser observado a seguir:

- Ausência ou insuficiência de recursos financeiros – 81%;
- Ausência ou insuficiência de servidores – 75%; e
- Ausência de instalações físicas – 63%.

Essas constatações por parte dos entrevistados refletem um aspecto histórico sobre a carência de recursos destinados às UCs federais no Brasil. Como estratégia para enfrentar este problema o Ministério do Meio Ambiente, em parceria com outras instituições, elaborou em 2009 um estudo denominado “Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação” (MMA, 2009). Este estudo abrangeu um diagnóstico para as UCs federais e estaduais. Relativo às UCs federais, um dos aspectos destacados foi a fragilidade relativa do orçamento do próprio MMA no âmbito do governo federal. Sobre isso, cabe observar que “Em 2008, o orçamento da pasta correspondeu a apenas 0,12% do orçamento da União” (MMA, 2009, pag. 18).

Além de destacar que esta situação deficitária não se referia somente às UCs, mas aparentemente a todas as políticas ambientais do governo federal, este estudo ofereceu alguns números sobre esta realidade que considere relevante citar.

Em relação à disponibilidade de recursos orçamentários em

comparação com o crescimento do número de UCs:

Comparando o orçamento de 2008 com a média dos sete anos anteriores, o orçamento liquidado do MMA dedicado ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC - aumentou 6,83%, enquanto que a área somada das UC federais no período considerado (2000 a 2008) teve uma expansão de 78,46%. (MMA, pag. 19).

Em relação ao déficit de pessoal para as UCs federais:

O total de pessoal existente na parcela federal do SNUC é de 1.709 pessoas, considerando 1.677 pessoas no quadro de pessoal do ICMBio e 32 pessoas do Departamento de Áreas Protegidas do MMA, em 2008. Considerando que o IMC⁷⁸ apresentou a necessidade de uma força de trabalho equivalente a de 9.378 servidores no Sistema Federal, é necessária a alocação de força de trabalho adicional correspondente a de 7.701 servidores. Desses, 6.485 (84,6%) seriam pessoal de campo, com nível básico de formação. (Idem, pag. 28).

Sobre a necessidade de recursos para investimento em estrutura para as UCs federais este estudo concluiu que:

Portanto, para o sistema federal alcançar *um patamar mínimo de estruturação* (grifo meu), seria preciso investir aproximadamente R\$ 611 milhões. (Idem, pag. 30).

Em suma, observados os resultados desta pesquisa e o histórico sobre a realidade deficitária das UCs federais em relação a recursos, é evidente que *os meios e insumos não estão disponíveis para a gestão de UCs* pela via institucional formalmente responsável pela administração dessas áreas. Mesmo que fosse para as UCs alcançarem “um patamar mínimo de estruturação”, como dito no estudo do MMA acima citado. Visto de forma alegórica, é como se uma empresa contratasse marceneiros para fabricar cadeiras e não fornecesse a eles madeira, ferragens, ferramentas ou maquinários.

⁷⁸ IMC é um índice criado pelo Banco Mundial cuja denominação completa é “Sistema de Projeção de Investimentos Mínimos para a Conservação (IMC)” e constitui um conjunto de planilhas baseado no módulo financeiro do aplicativo de computador *Minimum Conservation System (Micosys)*. (MMA, 2009).

Aparte esta constatação, a escolha desta categoria *disposição de meios e insumos* significa, em última instância *recursos*. A presença desta categoria entre as escolhidas por mim para analisar o objeto como *sistema burocrático* deve ser vista e analisada frente à base teórica que utilizei neste trabalho.

Na composição das categorias de análise do objeto como sistema burocrático a teoria da burocracia, pareceu suficiente e adequada por fornecer os elementos dos quais eu necessitava para este estudo. No entanto este marco teórico não parecia abranger a questão da falta ou insuficiência de *recursos*, problemas com os quais me defrontei na etapa de campo com a forte presença das disfunções que relatavam a falta ou insuficiência de insumos na gestão de UCs. Esta constatação me levou a refletir o porquê da aparente ausência dos elementos “recursos ou insumos” na teoria da burocracia.

A princípio, a explicação dessa ausência me pareceu ser a diferença entre objetos e casos empíricos a partir dos quais a teoria da burocracia e outras abordagens foram desenvolvidas.

A teoria clássica da burocracia teve como origem a observação e análises efetuadas com vistas a uma organização produtiva, uma fábrica manufatureira europeia do início do século XX. Neste tipo de organização a presença dos insumos necessários ao desempenho das tarefas era um pré-requisito, uma condição prévia, sem a qual as tarefas não poderiam ser efetuadas – seria um absurdo imaginar operários sem ferramentas ou material necessários para realizar suas tarefas -; pensada e concedida como uma condição “dada”, a presença - ou ausência - dos insumos não chegou a ser um “problema” e conseqüentemente não foi objeto de análises e prescrições da teoria clássica da burocracia.

De outro lado, as teorias contingenciais, inclusive o enfoque *contingencial de recursos do sistema* (comentado na página 39 deste documento), foram desenvolvidas com base em outro tipo de organização, vistas como sistema, mais especificamente como *sistemas sócio-técnicos*.

A visão de organização como sistema sócio-técnico aparenta maior similaridade com o objeto gestão de UCs do que indústrias manufatureiras, razão pela qual lancei mão da abordagem contingencial de recursos do sistema para composição da “caixa de ferramentas teóricas” para me auxiliar como fundamentação teórica para este trabalho.

A incorporação da variável “disposição de insumos”, com a idéia de recursos, foi inspirada neste enfoque e parece ter complementado de forma adequada as dimensões e características da burocracia ao compor

o conjunto de categorias definidas por mim para a análise do objeto.

Independente das motivações teóricas, a constatação de que os recursos, invariavelmente não estão à disposição para a gestão de UCs deve ser vista num contexto mais amplo conforme apresentado no presente estudo. A realidade observada sugere que os gestores de UCs não permanecem paralisados em função da *não disposição de recursos - meios e insumos* -. O que eles faziam para enfrentar esta realidade e as disfunções dela oriundas serão analisadas a seguir.

II - Flexibilidade na gestão.

Para analisar a categoria *flexibilidade na gestão* busquei dar foco em duas situações observadas: *Estratégias alternativas* efetuadas pelos agentes e *Interações institucionais* mais frequentes.

Conforme evidenciado nos resultados analisados, os gestores ouvidos parecem ter incorporado na forma de realizar o trabalho frente às UCs a estratégia de ir a campo, interagir e, na maioria dos casos, viabilizar apoio atraindo recursos para as UCs através de outras organizações e fontes diversas.

Embora este tipo de estratégia não faça parte das obrigações institucionais formalmente instituídas, este tipo de movimento não é *proibido* expressamente. Ao contrário, essa prática chega a ser estimulada pela direção das organizações (vide as estratégias para gestão de UCs listadas pela direção do ICMBio citado na página XX deste documento) e pelo crescimento do interesse de outras organizações, sobretudo Ongs e empresas privadas, em participar dos processos de gestão de UCs. No entanto, os gestores de UCs não possuem mandato legal de formalizar essas cooperações, ou seja, não detêm a autoridade formal para assinar convênios ou termos de cooperação, pois as normas vigentes restringem este papel aos dirigentes, em geral ao presidente da instituição.

De todo modo, as estratégias empreendida pelos gestores de buscar meios e insumos, incluindo apoio político, fora dos limites da organização formal, conforme evidenciado nos resultados desta pesquisa, além de reforçar a presença da *flexibilidade* no objeto de estudo, parecem refletir um *modelo de gestão*. Este modelo parece ser estimulado por dois fatores: pelas estratégias de *co-gestão* disseminadas pela administração pública nos anos noventa, e pela situação de falta ou insuficiência de recursos à disposição dos gestores de UCs por parte das organizações formalmente responsáveis por elas.

Em resumo, a tendência preponderante nas entrevistas analisadas de os gestores lançarem mão deste tipo de estratégia e a diversidade de

soluções encontradas por eles, reflete uma forte presença de *flexibilidade na gestão* e uma notável diversidade de tipos de interações, tanto formais quanto informais, com organizações públicas, privadas, grupos informais e, principalmente Ongs.

Observando o conjunto desses resultados e as análises parciais efetuadas sobre as categorias de análise definidas como descritoras do objeto como sistema burocrático, me pareceu possível efetuar algumas reflexões e análises gerais:

Primeiramente analisei a possível presença, ausência ou preponderância das *tipologias de burocracia em relação* ao objeto de estudo, dentre dois dos três tipos destacados na base teórica anteriormente apresentada: com o sentido científico, ou seja, como função e modelo de funcionamento (weberiano) e como disfunção (Merton). Sobre isso ficou evidente a forte *preponderância das disfunções em relação às funções da burocracia* no objeto de estudo.

Avaliando as disfunções observadas - falta ou insuficiência de recursos, formalização a serviço somente do controle, ausência de autonomia para a gestão e “problemas das Instituições” - em conjunto com a turbulência e instabilidade institucional do Ibama e do ICMBio, o quadro geral observado permite afirmar que “não há burocracia⁷⁹” na gestão de UCs, ou, no mínimo, que ela está presente de forma extremamente insuficiente, ou, sem que seja respeitada a lógica racional-legal, um dos pilares da burocracia científica.

É importante ressaltar que as Unidades Gestoras Executoras (UGEs), quando bem equipadas e com funcionários treinados e motivados, são as estruturas que conseguem suprir o sistema com base na “boa burocracia”. Neste caso, o que parece existir é a idéia “minimalista” em relação ao número dessas estruturas, denominadas UAAF’s na nova estrutura do ICMBio, em relação à demanda de mais de 300 UCs distribuídas por todo o País. De certa maneira essa insuficiência é percebida e assumida pelos dirigentes desta instituição quando afirmam:

As UAAF deverão proporcionar às UCs e Centros o *maior grau de autonomia operacional possível* (grifo meu). No futuro, imaginando-se a plena implementação de UCs, é admissível que se busque uma UC com autonomia administrativa e financeira. (Mello e Martins, 2009, pag. 15).

⁷⁹ Neste caso, me refiro ao termo “boa” burocracia” com o sentido da burocracia científica, racional, “weberiana”, aquela que foi concebida para sistematizar a coordenação dos meios para a obtenção dos fins da organização.

Embora esta afirmação não explique de que forma as UAAF's estariam proporcionando “o maior grau de autonomia operacional possível” às UCs e Centros de Pesquisa, o que eu pretendi ressaltar foram duas constatações dos dirigentes: (i) que UCs implantadas, ou seja, que estejam cumprindo seus objetivos de manejo é algo “imaginável” somente “no futuro”; e (ii) que imaginando-se a “plena implantação das UCs” cada uma delas demandaria “autonomia administrativa e financeira”, o que significa dizer que cada uma delas deveria ter sua própria UAAF.

Ora, conforme já explicado anteriormente, autonomia administrativa e financeira só é possível na administração pública, sobretudo nas autarquias, através das Unidades Gestoras e da presença do Ordenador de Despesas (página 101 deste documento). Desta forma, é possível admitir que se houvesse um número maior de UGEs (que no jargão do serviço público é denominado de “área meio”) a serviço das UCs (da mesma forma, pode ser denominada de “área fim”) haveria uma maior presença da “boa burocracia” no sistema de gestão e conseqüentemente aumentariam as chances de que as UCs fossem implementadas.

A atual conjuntura político-institucional reforça a visão de um estado “enxuto”, sobretudo na área de meio ambiente, o que não inviabiliza a criação de novas UGEs, ao menos no número que as UCs demandariam para sua efetiva implementação. Por outro lado, sem as UGEs e os recursos necessários para operá-las, essas UCs terão muitíssimo mais dificuldades de serem implementadas.

Em suma, este parece ser o dilema angustiante retratado na anedota do *cachorro correndo atrás do próprio rabo*: para serem plenamente implementadas as UCs precisariam de UGEs que, por sua vez só seriam admissíveis com a plena implementação das UCs. Aparte esta interpretação alegórica deste fato, a meu ver, esta situação merece maior atenção por partes dos dirigentes e dos pesquisadores de AP, pois ela reflete uma distância notável entre a realidade observada e um dos princípios básicos da lógica burocrática: a racionalidade.

Sobre este aspecto, cabe questionar se há racionalidade na burocracia observada no objeto de estudo. Pressupondo que haja racionalidade, ela racionalidade estaria ancorada em que tipo de pressupostos. Conforme citado anteriormente, neste trabalho (página 46) ao se referirem ao “ato racional”, Motta e Bresser Pereira (1981, pag. 23) explicavam que esta modalidade de ação não deveria ser só coerente com relação aos fins, mas também deveria exigir “o mínimo de esforços, o mínimo de custos, entendidos estes termos em seu sentido amplo, para

um máximo de resultados”. Sobre esta questão, também cabe resgatar de Weber a idéia que o “ato racional” deve obrigatoriamente incluir o “conceito de razão de pressupostos materiais” (Weber, 1984, pag. 137).

Partindo do princípio que alguma racionalidade norteia o desenho e a forma de funcionamento da organização observada, o que parece ocorrer de fato é que, como sistema burocrático, não almeja necessariamente atingir “o máximo de resultados”. Sendo assim, caberia questionar que, apesar de haver racionalidade no sistema, ela não traz em si os “pressupostos materiais” como preponderantes. Possivelmente outros tipos de pressupostos orientam este tipo de racionalidade em direção ao não atingimento de resultados.

Neste caso, a burocracia científica e a lógica racional legal não bastariam para explicar esses fenômenos. No seu lugar, a idéia de “formalismo” de Fred Riggs (Riggs, 1964) e a noção de *muddling trough* de Lindblom (1959) poderiam auxiliar de forma mais adequada a compreensão desta realidade. Estes dois enfoques explicam a aparente ausência de racionalidade em sistemas organizacionais, principalmente na administração pública. O formalismo estaria relacionado a motivações de natureza cultural que são comuns a todas as sociedades, porém, mais presente nas sociedades periféricas (Ramos, 1983, cap. 6). O *muddling trough* teria suas raízes na forma como são tomadas as decisões nos governos, entre posições individuais e coletivas, e na natureza política da ação pública que proporciona uma falta de foco nas responsabilidades de cada uma das partes do processo decisório. Essas abordagens explicariam não ausência de racionalidade, mas um tipo de racionalidade que pode estar ancorada em outros pressupostos, políticos e culturais, por exemplo, que não os materiais, conforme Weber propunha.

Sobre a presença, ausência ou preponderância dos tipos de burocracia, o que parece estar presente de forma inquestionável na gestão de UCs são as *disfunções da burocracia*. Mais que isso, o que parece acontecer neste caso é a inversão e a corrupção da burocracia.

Essa forma de utilizar mecanismos burocráticos “ao revés” da forma pela qual eles foram concebidos pode ser percebida na observação do objeto gestão de UCs através das seguintes evidências: falta de autonomia de acordo com a natureza das tarefas a serem executadas; ausência ou insuficiência de recursos para executar tarefas; responsabilidade para os gestores que têm a função de administrar as UCs e autoridade centralizada nos patamares mais centrais da organização; formalização a serviço *somente do controle* e não possibilitando um patamar mínimo de formalização para as alternativas

mais utilizadas na gestão.

A visão geral da gestão de UCs como *sistema burocrático* oriunda das análises efetuadas neste estudo, a meu ver, contribuíram para elucidar alguns pontos chave neste estudo:

- os problemas e disfunções mais frequentes nas análises sobre o objeto são históricos e sistêmicos;
- não há burocracia (a “boa” burocracia, a científica) ou ela é insuficiente para coordenar de forma adequada os meios em direção aos fins (o número insuficiente de UGEs frente ao número de UCs, por exemplo);
- há uma forte presença das disfunções da burocracia no objeto de estudo, incluindo a não disposição de recursos para os agentes;
- há formalização, mas ela está a serviço do controle e não da resolução de problemas e conflitos do dia-a-dia da gestão das UCs;
- o princípio da autonomia não é respeitado no objeto, ao contrário ele é aplicado de modo “invertido” (desequilíbrio entre autoridade e responsabilidade);
- há flexibilidade na gestão com os agentes interagindo fortemente com outros atores e logrando apoio material e político para a gestão das UCs.
- o formato jurídico de autarquia não atende aos requisitos mínimos de gestão de UCs e ao “modelo” de gestão compartilhada com outras organizações, como parece estar se consolidando nos planos e estratégias de consolidação da organização oficial atualmente responsável pela gestão de UCs federais, o ICMBio.

4.4 ANÁLISE DA GESTÃO DE UCS SOB A PERSPECTIVA DE UM SISTEMA SIMBÓLICO (OBJETIVO 3):

Conforme definido nos objetivos e na metodologia adotados neste estudo, a intenção aqui é efetuar uma análise do objeto gestão de UCs como “sistema simbólico” e para isso julguei necessário evidenciar algumas características observadas durante esta pesquisa que pudessem demonstrar que o objeto pode ser considerado como tal.

As análises efetuadas forneceram evidências que possibilitaram:

- efetuar a configuração geral do *campo* (características gerais da “parte do mundo” que trata da gestão das UCs), com base na

idéia de estrutura de governança (governo, Ongs, usuários e setor privado);

- verificar “até que ponto” estavam presentes neste objeto de estudo alguns dos principais atributos de um sistema simbólico: a organização, o campo, elementos formadores do *habitus*, os agentes, a ideologia, o discurso e os bens simbólicos;
- discutir a validade e Os resultados obtidos nos questionários e as análises efetuadas no objeto construído (objetivo 1) forneceram evidências que possibilitaram:
- efetuar a configuração geral do *campo* (características gerais da “parte do mundo” que trata da gestão das UCs), com base na idéia de estrutura de governança (governo, Ongs, usuários e setor privado).
- verificar “até que ponto” estavam presentes neste objeto de estudo alguns dos principais atributos de um sistema simbólico: a organização, o campo, elementos formadores do *habitus*, os agentes, a ideologia, o discurso e os bens simbólicos;
- possibilitar a prospecção acerca da validade e dos aspectos éticos da aplicação dessa base teórica e metodológica nos processos de planejamento e capacitação institucional relacionados à gestão de UCs.os aspectos éticos da aplicação dessa base teórica e metodológica nos processos de planejamento e capacitação institucional relacionados à gestão de UCs.

Dessa forma, segundo recomendações de Bourdieu quanto aos elementos constitutivos de um sistema simbólico, procurei destacar e analisar as evidências da presença de alguns atributos: a organização, o campo, alguns elementos formadores do *habitus* (os agentes, a cultura, a ideologia e o discurso) e os bens simbólicos.

A organização:

Em relação à organização, penso que na etapa de construção do objeto este atributo tenha sido caracterizado de forma suficiente para considerá-lo como parte constitutiva do campo. A ênfase que dei a essa parte da “construção do objeto” foi quase exaustiva e considere que não seria necessário repeti-la aqui. A única observação que penso ser necessária agregar sobre a organização é que apesar de ser o nível local da organização formal o lócus no qual está localizado o objeto gestão de UCs, existe uma clara interdependência entre este nível e os outros níveis superiores (regional e central). Além dessa relação de dependência mútua, nos dois níveis hierarquicamente superiores

também ocorre interação institucional e, conseqüentemente simbólica. Porém, tendo em vista as limitações de alcance e de espaço deste estudo não dei ênfase nos processos de interação e de poder simbólico nesses níveis. No entanto os considereí nas análises gerais que efetuei sobre o objeto no final desta dissertação.

O campo

Os resultados e evidências das entrevistas sobre o objeto como sistema simbólico contribuíram para formar um quadro geral do qual sobressaíram algumas características, dentre elas procurei destacar algumas categorias recomendadas por Bourdieu para a configuração do “campo”, tais como a composição e as hierarquias dos agentes e das classes institucionais e a distribuição, composição e papéis de cada uma das partes desse “suposto” sistema e das relações sociais, formais e informais (Boudieu, 2003).

A idéia de campo como proposta por Bourdieu está vinculada à noção de “um campo de força, no qual, agentes dotados de interesses diferentes se enfrentam em busca de manter/melhorar suas posições de poder” (Bourdieu, 2004). A partir dessa forma de conceituar o campo considereí o objeto gestão de UCs como um subcampo⁸⁰ do campo ambiental, pois as relações que ocorrem em torno da gestão de UCs compõem parte do que pode ser considerado como campo ambiental. Este, por sua vez é mais amplo e pode ser reconhecido a partir da análise de outros instrumento, questões e fenômenos sociais ocorrentes na área ambiental, como, por exemplo, o subcampo do licenciamento ambiental, o subcampo que trata das questões da disposição de resíduos (lixo), etc.

Em relação à sua composição, penso que o subcampo gestão de UCs pode ser caracterizado por possuir uma complexa e diversificada gama de organizações, tanto formais quanto informais, conforme evidenciado nos resultados que trataram do “atores” e já analisados anteriormente.

A depender de cada caso (de cada UC), a configuração deste subcampo quanto à sua composição parece obedecer à lógica das próprias regiões nas quais as UCs estão localizadas: regiões mais

⁸⁰ O campo ambiental pode ser caracterizado pelas forças e conflitos que envolvem o desenvolvimento da “problemática ambiental”, sua história e abrangência, conforme apresentado na construção do objeto. A forma de se referir a um determinado caso ou objeto como subcampo é possível uma vez que “a análise em nível de subcampo não traz nenhum prejuízo ao trabalho, uma vez que, conforme Wacquant e Bourdieu (2005) as propriedades de análise válidas para o campo valem também para o subcampo” (Paes, 2009, pág.16). De toda forma, neste texto utilizeí os dois conceitos como sinônimos.

densamente ocupadas, mais complexas do ponto de vista social, aparentemente oferecem maiores possibilidades de que a composição do campo seja mais diversa; ao contrário, regiões mais “remotas” e menos complexas do ponto de vista da sua configuração sócio-econômica, tendem a apresentar uma composição mais simples do subcampo.

Outros três aspectos parecem ter importância nessa composição: o grau de consolidação das UCs, o tempo de existência dessas unidades no território e a forte presença de “usuários” dentre os tipos de atores reconhecidos pelos gestores entrevistados.

Os dois primeiros fatores têm a mesma natureza e se referem ao “quanto” a existência das UCs se faz sentir por parte dos atores nas regiões. Quanto mais tempo de existência, tanto maior os conflitos e as possíveis cooperações em torno delas. Por outro lado, a existência somente não daria este resultado se as supostas UCs não se fizessem presentes nos territórios. Isso quer dizer que se não houver gestão com vistas à implementação, também não estariam presentes as motivações de mobilização dos atores em torno do objeto e menor seria o número de atores compondo o campo.

A forte presença de “usuários” na configuração do subcampo gestão de UCs parece corroborar um dos princípios de delimitação do campo propostos por Bourdieu, na medida em que este autor afirma que os limites dos campos “são os limites de seus efeitos; faz parte de quem sofre efeitos ou neles os produz” (Bourdieu, 2004, pág. 31). Parece evidente que a ninguém mais se expressariam os efeitos da existência de UCs do que nos usuários dos recursos e dos espaços naturais nessas áreas que passaram a ser restringidos ou regulamentados pelas normas que regem essas unidades.

Em relação às hierarquias dos agentes, das classes institucionais e dos papéis de cada um eles cumprem na configuração do campo, ficou evidente o papel de “pontos nodais de redes” que as UCs cumprem através da ação dos gestores e outros atores presentes no campo. Independente do quanto e de que formas o sistema administrativo das UCs se faz presente, os agentes públicos envolvidos na sua gestão se posicionam e agem no campo e acabam por se tornar pólos de uma gama de relações e interações sociais.

Para uma compreensão mais aproximada sobre esses aspectos utilizei como referência uma base teórica que contribuiu para entender de forma mais clara a *ação coletiva* desse ator territorializado. Tanto nas experiências empíricas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, como nos exemplos que investiguei na gestão de UCs, foi importante levar em conta que os espaços de interação social nos quais os gestores

dessas áreas atuam podem ser tanto os espaços *formais* de interação (conselhos e fóruns oficiais), quanto os *informais* (encontros casuais, eventos sociais, etc.), uma vez que os agentes públicos, em geral, convivem e compartilham do espaço social com os atores nos territórios.

Outra forma de analisar o objeto foi através da noção de redes sociais “como processos de interação entre os atores locais, os quais influenciam diretamente na dinâmica local” (Andion, 2007). Inspirado neste enfoque eu pude observar que muitas das relações e interações relatadas nas entrevistas se formam em torno do espaço de gestão das unidades caracterizando-as como *pontos nodais de redes* de um campo social em formação e são motivadas por problemas e conflitos ou movimentos de cooperação relacionados às UCs.

Essa idéia de as UCs estarem “no centro” do subcampo gestão de UCs não chega a ser uma constatação original desta pesquisa, uma vez que a forma de formular esta questão por si só induziria a este resultado. O fato de considerar um suposto campo tendo como foco central o próprio objeto, não deixaria muito espaço para ver essa configuração de outra maneira. De toda forma, a força com que foram relatadas as relações entre os agentes públicos responsáveis pela gestão das UCs e os outros atores sociais reforçam a idéia de “campo”, com o sentido bourdiesiano, como uma abordagem adequada para compreender e analisar este objeto.

Alguns elementos do *habitus*

Nessa tentativa de reconhecer e analisar possíveis elementos do *habitus* no objeto analisado me pareceu necessário recorrer a uma redução científica extremamente simplificadora sobre esta idéia, tendo em vista a complexidade e as forma fragmentada e difusa com que Bourdieu conceitua e exemplifica este termo e a minha assumida ignorância neste campo. Com olhos nessas limitações, efetuei a análise a seguir sobre alguns elementos que considerei constitutivos do *habitus* neste campo: os agentes, a cultura, a ideologia e o discurso.

A imagem dos gestores públicos responsáveis por implementar e gerir UCs sugeriu fortemente que eles podem ser vistos como sujeitos “portadores do *habitus*” e responsáveis pela sua expressão no campo.

Vistos desta forma e analisados em conjunto, esses gestores cumpririam o papel reservado aos “grupos de agentes especialmente treinados” descritos por Bourdieu que seriam os principais responsáveis pela produção e reprodução simbólica em favor de impor seus objetivos no contexto social ao qual eles estariam inseridos. Essa idéia depende de reconhecer esses agentes como responsáveis por “abrir espaço

simbólico”, “negociar representações” entre os atores no território e sugere a existência de uma *estratégia* cuja idéia central estaria direcionada a almejar e lograr mudanças de interesses e atitudes dos atores com um objetivo pré-estabelecido: neste caso a gestão e implementação das UCs como política e ação de natureza normativa.

Ao dar forma e corpo a uma estratégia, esses agentes estariam cumprindo outro requisito que configura o campo que é transformar as estruturas sociais do seu entorno a favor dos interesses institucionais pré-estabelecidos e, ao mesmo tempo transformar a si próprio a partir dessas relações. Sob o ponto de vista dos agentes, esta característica de transformar-se enquanto contribui para transformar o campo é evidente no objeto gestão de UCs. Esta idéia apresenta forte relação com a noção de “produção e reprodução” social de Bourdieu, assim como a noção de que *habitus* e campo são “noções relacionais” mutuamente dependentes e que se transformam nessa relação de “cumplicidade ontológica” e não de “sujeito e objeto”, conforme observado por Carneiro (2006, pag. 43).

Em relação aos atributos cultura, ideologia e discurso como elementos formadores do *habitus*, cabe observar que em relação à gestão de UCs esses elementos apareceram de maneira clara e destacada. Embora a cultura possa ser entendida como um atributo individual, restrito a cada um dos gestores envolvidos neste objeto, de maneira geral os profissionais que trabalham neste campo apresentam uma cultura e uma ideologia impregnadas do ideário de conservação da natureza e seus matizes variáveis: o socioambientalismo, o desenvolvimento sustentável e o ecodesenvolvimento.

Os conceitos e princípios culturais e ideológicos que cercam os profissionais da conservação da natureza se expressam de várias maneiras (na formação, nas posições políticas na forma como incorporam como suas as lutas pela conservação da natureza). A paixão expressada pelos entrevistados pelo seu trabalho e a indignação com a qual expressam suas frustrações quanto a não executarem a contento seu papel poderiam ser consideradas evidências deste sentimento.

Esses aspectos de natureza subjetiva parecem cumprir o papel central que Bourdieu definiu para a cultura em relação ao campo no sentido de servir de esquema de produção e reprodução do *habitus* e, ao mesmo tempo, do campo, representada e moldada por um grupo de instrumentos estruturantes das formas de interpretação e significação da realidade, conforme afirmei anteriormente na fundamentação teórica.

Alguns signos e símbolos também parecem contribuir para o reconhecimento do *habitus* relacionado ao objeto gestão de UCs, dentre eles:

- a idéia sobre o que representa uma “área federal” nos contextos dos territórios;
- os uniformes utilizados pelos agentes públicos e fiscais dos órgãos públicos (Ibama, ICMBio, polícias ambientais);
- os veículos do serviço públicos sempre reconhecidos por pinturas destacadas e logomarcas evidentes;
- a “ética ambientalista”: o estilo de vida predominante em parte dos agentes públicos que atuam na área de meio ambiente e que pode ser alegoricamente relacionado a um determinado tipo de personalidade (ambientalista, despojado, “sustentável” ou romântico amante da natureza).

Conforme comentado quando analisei preliminarmente os resultados desta pesquisa, para analisar o processo na gestão de UCs e concluir que se configurava em uma re-significação de valores levei em consideração os aspectos da sociologia dessa ação no sentido de apreender de que forma os atores interagem, como operavam as suas relações e quais as principais motivações e interesses que estavam em jogo. Nesta perspectiva, os signos acima citados e outros instrumentos estruturantes que apareceram de forma destacada neste estudo podem ser diretamente relacionados ao poder de transformar representações e significados. Transportadas para o objeto gestão de UCs, seria o poder de transformar áreas naturais em UCs.

Sobre isso, concluí que, sob o ponto de vista dos atores, a natureza dessas relações pode ser classificada em dois pólos: ou se deve a uma visão das UCs como *ativo*, e aí a motivação é direcionada à cooperação, ou elas representam um *passivo*, e nesse caso os atores se aproximam e buscam as relações com o intuito de obterem algum avanço na resolução desses problemas. Creio que é importante contextualizar que esta classificação entre *ativo* e *passivo* só teve a função de representar dois extremos e deve ser vista de uma maneira dinâmica e escalar, na forma de um contínuo.

Nessa visão, a depender dos atores e das configurações sociais existentes, os interesses podem mudar e a visão que eles têm sobre as UCs podem se mover ou “migrar” de *ativo* para *passivo* ao longo do tempo. Isso dependeria das relações de valor envolvidas nas relações e interações do campo.

Por exemplo, um grupo de garimpeiros que teve suas atividades interrompidas pela implementação de uma UC, ao longo do tempo poderia se tornar pólo de uma associação de guias de turismo na região e passar a ter interesse na existência e no fortalecimento dessa unidade. Outros exemplos deste tipo de mobilidade de interesses e representações

poderiam ser: donos de sítios ou empregados de fazendas incorporadas por uma determinada UCs poderiam se tornar proprietários de pousadas ou restaurantes, prefeitos que viram as terras do município bloqueadas por determinada UC e posteriormente passaram a receber benefícios fiscais pela existência dela (ICMS ecológico ou compensações ambientais), antigos trabalhadores rurais que passaram a prestar serviços para a própria UC e assim a ter benefícios econômicos a partir delas, dentre outros.

Essa realidade acima representada sugere que nesse objeto aconteceria um processo dinâmico de construção/reconstrução simbólica compartilhada entre agentes e outros atores e que possibilitaria consolidar UCs em contextos territoriais específicos, na medida em que as representações dos atores sobre as UCs são preponderantemente com a conotação de “ativo”. Ao contrário, nas situações onde os conflitos são fortemente ampliados pela gestão de UCs, mesmo com o trabalho dos agentes, haveria uma predominância de representações sobre as UCs como “passivo” e esta realidade do campo dificultaria ou inviabilizaria a consolidação dessas unidades.

Os bens simbólicos

Conforme já comentei anteriormente, a concepção e conceituação das noções de sistema simbólico de Bourdieu foram desenvolvidas pressupondo também “trocas” que envolveriam, esse enfoque teórico, a noção de “bens simbólicos” e as algumas formas de “negociá-los” através da cultura, das ideologias e da prática dos agentes de acordo com a conjuntura histórica e social. Atraves de estudos no campo das artes, Bourdieu definiu que uma característica dessa noção de bens simbólicos é a dissociação entre o valor mercantil e o valor simbólico (Boudieu, 1996).

A partir desta idéia e comparando-a com o objeto gestão de UCs especulei sobre a existência de um sistema de trocas envolvendo os agentes públicos responsáveis por “vender a idéia” de UCs e que para isso dependeriam de uma habilidade específica que pode ser inicialmente definida como “a capacidade de interpretação e análise simbólica”.

Esta visão tornou possível conceber a gestão de UCs como ponto nodal de rede social e como pólo de um sistema simbólico, e, desta forma, como ponto a partir do qual ocorreriam “trocas de bens simbólicos” em torno da idéia de consolidar as UCs no campo. Essa visão sobre o objeto possibilitou considerá-lo com papel central em um processo dinâmico de “negociação” desses bens simbólicos. Mais que “negociação” o que parece ocorrer neste caso é a imposição de ideologia

entre gestores e outros agentes sociais. Neste caso, passei a considerar “bens simbólicos” os elementos da ideologia que, de maneira mais ou menos velada, cabe aos agentes torná-los bens compartilhados entre os atores do campo.

“Deixando *ao lado*” os problemas morais e *éticos* de tratar pessoas como engrenagens culturalmente manipuláveis, as abordagens que destacam a variável *cultura*, e seu uso como elemento *gerencial* nas organizações foram particularmente importantes para este estudo por ser uma das bases de reflexão sobre o *papel* dos gestores de UCs nos contextos de *implementação e gestão* nos territórios nos quais essas áreas estão localizadas, especialmente a partir das noções de *estímulo simbólico* e de *gerente simbólico*, conforme comentei anteriormente na fundamentação teórica. A partir dessa base teórica, passou a ser possível que se compreendesse “como ocorrem processos de transformação intencional, ou seja, como a ação interativa dos atores sociais dotados de vontade (ainda que limitados por fatores estruturais) provoca mudanças” (Misoczky, 2003, pag. 10).

Em relação a este objeto de estudo, diferentemente de uma organização produtiva da indústria ou de serviços, típica do mercado, que pode considerar o ambiente somente enquanto uma fonte de recursos ou de demanda de consumo, o processo de *Gestão de UC* só se torna possível quando submetido a uma forte interação social com administração de conflitos e choques de natureza econômica e cultural, conforme ficou evidenciado nos resultados desta pesquisa. Essa característica é *imane*nte ao objeto, pela sua natureza como intervenção espacial e, portanto, sócio-econômica no território, e pela forças dos conflitos e interações de outra natureza que passam a ocorrer quando “aparece” uma figura jurídica chamada “Parque” ou “Reserva” em determinada região.

Contudo, há uma diferença fundamental na visão e na forma de utilizar esses conceitos no presente trabalho: a aplicação *gerencial* acima citada considerava a *cultura* e os *símbolos* como *pré-requisitos*, como variáveis pré-existentes *na organização* e passíveis de serem reconstruídas pela ação *planejada* dos *gerentes simbólicos* na direção dos interesses *da organização*; na gestão de UCs, diferentemente, o *caráter ativo* e político do sistema organizacional passa a ser considerado e o papel do *gestor de UCs* relaciona-se ao de *gerente simbólico* não como resultado de uma estratégia planejada, mas como resultado de uma ação “quase que intuitiva”, não explícita, não assumida, não planejada formalmente.

De forma simplificada, pode ser considerado que no caso das

UCs o poder simbólico se expressa em duas escalas, uma relacionada ao nível macro, como política nacional contida nas diretrizes gerais, nas normas institucionalizadas e nos planos de governo, e outra ao nível micro, relacionado à escala de intervenção governamental nos territórios onde essas UCs são implementadas.

No nível macro, essa ação se expressa pelas estruturas institucionais e pelas normas que se enquadram como um tipo determinado de *zoneamento* e, por esse motivo, caracteriza esse instrumento um tipo específico de controle. Portanto, um conceito central a ser aceito neste caso é o de *controle*. E a forma de exercê-lo é conseqüentemente o uso do poder e da força coercitiva.

No nível micro, em função das fragilidades institucionais já evidenciadas neste trabalho, a capacidade de coerção “pela força do poder de polícia” a disposição dos gestores é, regra geral, insuficiente. Portanto, no nível e na escala de cada uma das UCs, a aplicação da lei, das regras de uso e ocupação e das limitações de acesso aos recursos e espaços naturais pelo uso da força são, em geral, insuficientes, esporádicos e intermitentes ou totalmente ausentes.

Porém, essas limitações, embora criem dificuldade para a consolidação⁸¹ dessas áreas, não chegam a inviabilizá-las por completo como espaços de conservação. Tomando como posições polares os “parques de papel” e as UCs “efetivamente manejadas e geridas” (algo como o *tipo ideal* de UC), haveria, segundo propõe Figueiredo (Araújo, 2007, pág. 239), “uma fase intermediária entre essas duas condições, a saber, a *capacidade de manejo*”. Nesta condição ou “fase” em termos de implementação nos territórios, estariam as UCs nas quais existiria uma *determinada estabilidade* em relação ao cumprimento dos objetivos de manejo dessas áreas.

Em função da natureza autoritária e proibitiva das normas vigentes em UCs, isso sugere um “certo grau de aceitação” por parte de um grupo de atores sociais, das normas e conseqüentemente dos conceitos e idéias ligados à restrição ao uso direto dos recursos naturais e a conseqüente conservação da biodiversidade.

Esse processo de transformação de uma dada realidade territorial – antes e depois de criada e consolidada uma UC - implica em uma gama considerável de mudanças de interesses e atitudes de atores sociais frente a um objeto, em certa medida abstrato, para as sociedades nas quais essas áreas são inseridas.

⁸¹ Sobre isso, contribui o conceito de *site consolidation* desenvolvido pelo Programa *Parks in Peril* da *The Nature Conservancy* – (Brandon, et al, 1998).

Para formar um quadro viável para este tipo de análise, é necessário um esforço de descrição objetiva das *formas de expressão dos poder público* através da ação institucionalizada das organizações formais representadas nas UCs pelas estruturas e funcionários. Em função de sua missão institucional, esses funcionários, preparados ou não para esse tipo de mandato, cumprem o papel de “gestores”, de agentes profissionais, vistos, nesta perspectiva, como atores sociais envolvidos com o ambiente sob a influência e consequência das interações interinstitucionais relacionadas ao processo de gestão de cada uma das UCs.

A partir desses pressupostos, ao se investigar o processo de consolidação dessas UCs, deve se considerar que a aceitação de conceitos relacionados às UCs e suas funções, não acontece “espontaneamente”. Essas novas *significações*, a priori, “alienígenas” quando comparados aos modelos de desenvolvimento e de uso da natureza mais tradicionais, não se concretizam nos grupos sociais, sejam eles institucionalizados ou não, sem que *peessoas* efetivamente aceitem como novos ou “reinterpretem” alguns valores e significados anteriormente existentes.

A meu ver, a depender do ambiente no qual se trabalham essas idéias, elas podem ser difundidas e compartilhadas de modo mais ou menos amigável ou mais ou menos conflituoso. Porém, em que pesem algumas experiências promissoras de implementação de UCs, os preceitos da sustentabilidade e da valoração e conservação dos recursos naturais e da biodiversidade, são *alienígenas* para as sociedades contemporâneas.

Embora já estejam presentes, ao menos parcialmente, em determinados contextos, essa situação só é alcançada através de um processo de *alienação ideológica* exitoso e conseqüente que proporcione uma *intencionalidade* compartilhada entre uma gama diversa de atores sociais.

Sobre este aspecto, independente dos aspectos morais e normativos em jogo, é importante notar que:

A alienação ideológica se apóia na alienação política, econômica e psicológica, ela os aperfeiçoam e os coroam em qualquer situação, elas a consolidam como a cobertura de um edifício, tocando o indivíduo naquilo que ele possui de mais precioso, seus valores e seus objetivos. Ao mesmo tempo que não se pode reduzi-la, como se faz freqüentemente, a

fenômenos de transmissão e interiorização de idéias, ela não se limita à esfera ideológica propriamente dita, ela é enraizada na vida do indivíduo, ela é o sistema através do qual o indivíduo simboliza o conjunto de suas relações sociais e é produzido por estes. (Pagés et al, 1990, pág. 96).

A visão mais *pessimista*, que relaciona as UCs como parte do passivo na visão dos atores, se explica pelas evidências já explanadas em capítulos anteriores sobre as fragilidades encontradas na gestão dessas áreas. Conforme argumentado anteriormente, supor a existência de UCs do *tipo ideal* ou plenamente implementadas, no Brasil, é uma abstração. Seja no seu processo de criação/implementação/consolidação, seja para manter as condições de “capacidade de manejo e gestão” em níveis razoáveis, há fortes evidências indicando que é submetido a um ambiente de *forte tensão* que isso ocorre.

Independente da dimensão moral e dos fins últimos das ideologias decorrentes da visão de codesenvolvimento (ou de proteção da biodiversidade em UCs) é sua imposição como *idéia* e sua força como instrumento de poder que ficaram evidentes neste estudo.

Confrontando distintas abordagens teóricas possíveis de auxiliar na construção e análise do objeto de estudo aqui definido, o caráter impositivo do objeto Gestão de UCs e seu reconhecimento como instrumento de regulação e conseqüentemente de *dominação*, sugerem que a ação dos gestores de UCs “bem sucedidos” compreende um *projeto de poder*. Mesmo que, involuntário, “sem que se perceba” objetivamente, esse projeto compreende a ação do *poder simbólico*.

Sob esta perspectiva, o que parece acontecer em relação ao objeto gestão de UCs é que em função do papel do estado, que detém o monopólio da força, e pelo trabalho de gerentes simbólicos efetuados pelos gestores de UCs, no lugar de um “sistema de trocas de bens simbólicos”, este objeto pode ser caracterizado por se configurar como um “sistema de imposição de bens simbólicos”.

O poder envolvido no jogo de forças se manifestaria de maneira diversa a depender de cada uma das situações de interação entre os entes públicos que representam as UCs e os atores existentes no campo. De maneira geral, me pareceu que este poder se expressa de forma mais forte nas interações que tratam de conflitos ou de cooperações, ou seja, que envolve interesses diretamente relacionados com a existência das UCs ou com a forma de geri-las.

Este poder parece emanar de três “subtipos” de poder: poder normativo; poder de polícia; poder ideológico (conservação X desenvolvimento). O conjunto destes três subtipos de poder, a meu ver, configuraria um tipo de *capital* que poderia ser entendido como o poder de intermediação entre o homem e a natureza. Através do exercício deste poder dado a eles pelo mandato que assumem, os gestores públicos de UCs poderiam ser vistos como os privilegiados interlocutores sobre algumas questões chave na relação homem-natureza nos contextos de cada uma das UCs e seus territórios.

A partir do uso deste capital esses sujeitos estariam influenciando o campo com questões-chave relacionadas ao uso dos recursos naturais por parte da sociedade, como, por exemplo: “aquilo” que pode / “aquilo” que não pode; se pode, onde e quando pode; o quanto pode e se há benefícios econômicos, quais as formas de compartilhá-los; etc. Essencialmente, este sentimento *de poder* tem uma natureza política e *simbólica* e este sentimento de ser responsável por proteger a natureza e, no caso das UCs de uso sustentável, proteger as populações humanas tradicionais que, em tese ou na prática, protegem a natureza, por mais “nobre e necessário” que pareça ser para a sociedade, pode se transformar em “missão de vida” para esses agentes públicos. Este sentimento pode ser incorporado nas equipes das UCs que passam a compartilhar-lho com os gestores. Entretanto, esse processo pode trazer consigo uma possível disfunção: o sentimento por parte dos gestores de UCs de se sentirem “ungidos” por um tipo de poder “quase-divino”, de conotação *messiânica* em relação à proteção da natureza. Este “se sentir” *messiânico* pode dar a idéia de “salvador da natureza” ou “protetor e emancipador das populações humanas que vivem nas UCs”; ou ambos.

Por um lado este sentimento pode favorecer o desenvolvimento do que poderíamos chamar de “espírito” de gestor de UC: sentimento incorporado que seria origem da força e da legitimidade que ele adquire e crê possuidor para agir além dos limites da organização formal almejando cumprir os objetivos de existência ou de fortalecimento das UCs. Por outro lado, este sentimento pode ser exacerbado se embasado em alguma ideologia pré-estabelecida ancorada de alguma forma em um comportamento de grupo e fortalecido pelo sentimento de ser uma autoridade pública em uma dada região. Isso pode trazer consigo um comportamento complexo e peculiar o qual denominei de “arrogância messiânica”.

A meu ver, este pode ser um dos tipos mais velados e um dos mais violentos de arrogância e pode se transformar em “uma determinada forma de ver o mundo” e conseqüentemente de agir em

relação a ele. Este sentimento pode trazer em si alguns riscos: um deles é servir para “eleger”, criar e idolatrar “heróis” e rotular e “demonizar” possíveis oponentes; outro é que isso pode estimular e reforçar comportamentos de autoritarismo e prepotência, sobretudo naquelas pessoas que já tragam estes “germes” no seu caráter e origem cultural. Esses traços podem ser exacerbados pela cultura institucional que porventura valorize essas formas de agir.

4.4 ANÁLISE INTEGRADA DA GESTÃO DE UCS SOB A PERSPECTIVA DE UM SISTEMA INTEGRADO (BUROCRÁTICO / SIMBÓLICO) (OBJETIVO 4)

A possibilidade de empreender uma visão integrada sobre a gestão de UCs como resultado e resultante entre o que considere dois sistemas analisados neste estudo (burocrático e simbólico) depende diretamente da capacidade de abstração que permita vislumbrar uma aproximação dos mecanismos institucionais envolvidos mais diretamente em cada um destes supostos sistemas.

Essa visão poderia sugerir uma complementaridade entre os dois sistemas – neste caso, dois subsistemas –. Essa visão levaria provavelmente a reproduzir a noção de *sistema sócio-técnico*, já discutido anteriormente neste trabalho.

Porém a idéia de integração sugere que deve ser buscada uma *fórmula* para explicar o objeto como algo *uno* e, nesse caso, significa mais do que vislumbrar as distintas partes e de que forma elas se relacionam. Nesta tarefa o conceito de “fato administrativo” proposto por Guerreiro Ramos (citado neste documento na página 61) contribui para uma compreensão mais completa do objeto Gestão de UCs como fenômeno integrado por considerar que “o desempenho administrativo está referido a atividades humanas associadas. Naturalmente é preciso advertir que o caráter associado de tais atividades não é necessariamente formal e explícito”. E completa advertindo que, entre outros elementos dessa associação, estariam os “fatores que suscitam a formação de grupos informais e de critérios tácitos ou não estatutários entre os indivíduos que integram a organização” (Guerreiro Ramos, 1983, pag. 8).

Desta forma se torna possível conceber a gestão de UCs como objeto uno que seria, *ao mesmo tempo*, produto da ação de sujeitos ou grupos formais e informais, que agiriam sob influência de critérios tanto tácitos quanto implícitos e que, *também ao mesmo tempo*, estariam operando suas ações tanto no âmbito do sistema burocrático, quanto no

sistema simbólico.

Neste caso, tanto mais seria uno tal objeto, quanto mais se aproximassem os mecanismos de ação desses dois supostos subsistemas, que, ao que me pareceu, co-existem, porém operam de maneira distante e por isso dissociada.

Essa possível aproximação entre os dois sistemas, se viesse a ocorrer, possivelmente poderia trazer menos desgaste e conseqüentemente melhor desempenho ao objeto em termos de sua eficácia. Uma forma de vislumbrar essa integração passa por conceber um movimento de dois vetores que, mesmo que nascidos de origens ontológicas distintas, “caminhariam” paulatinamente na mesma direção.

Um desses vetores deveria o ajustamento de escala da “boa burocracia”, tanto em número de estruturas “meio”, quanto na disponibilização dos recursos materiais para a efetiva gestão das UCs, conforme comentado anteriormente. Essa “aproximação” da burocracia do seu papel originalmente previsto na teoria certamente permitiria atender de forma mais apropriada o objeto e isso poderia ampliar as chances de que os agentes públicos pudessem cumprir seu papel e realizar as tarefas de sua vocação e competência.

Sendo assim, uma provável situação de maior estabilidade administrativa proporcionaria que a participação dos outros tipos de organizações pudesse ocorrer com mais agilidade e eficácia, o que, por sua vez, tornaria menos penosa e menos desgastante a tarefa de interação produtiva desses gestores com os sistemas simbólicos, que poderia incluir uma melhor condição de cumprimento de compromissos assumidos junto aos atores sociais.

Outro vetor poderia advir da assunção por parte das organizações em relação aos gestores de UCs serem efetivamente “receptores privilegiados” da organização pelo fato de vivenciarem essa realidade no seu dia-a-dia e, por este motivo estarem expostos ao “aprendizado na gestão” (conforme citado na página 68 deste documento). Em outras palavras, seria assumir em termos dos mecanismos de planejamento e de gestão que esses agentes efetivamente “fazem a gestão da implementação” das políticas públicas que compõem a gestão de UCs e que, desta forma, cabe a eles interpretar, reinterpretar e negociar símbolos, mesmo muitas vezes sem a menor idéia do que esteja a fazê-lo.

Este movimento poderia assumir também que essas interações simbólicas têm conseqüências sociais e econômicas que podem vir ao encontro ou em confronto com os objetivos das UCs. Sendo assim, uma vez assumida institucionalmente essa dimensão simbólica como parte do

que se entende por gestão de UCs, poderiam ser pensados mecanismos para qualificar melhor este papel dos gestores através de estratégias de capacitação e treinamento desses agentes como *gerentes simbólicos*, conforme propuseram Deal e Kennedy (1982).

Nos processos mais comumente desenvolvidos para o aprimoramento dos agentes públicos neste campo há ênfase na capacitação e treinamento dos gestores de UC em termos de formação do *gestor-especialista*. A tese decorrente dessas análises aqui formuladas é que poderia ser aprimorada a atuação desses gestores em escala e qualidade, se for dada ênfase na formação de *gestores humanistas* (Sartor, em Laner e Cruz Júnior, 2004, p. 153) e que através de uma estratégia de formação adequada esses agentes pudessem exercer o papel de *gerentes simbólicos* de forma a viabilizar os objetivos de manejo das UCs sem ampliar a violência implícita neste tipo de política pública.

A diferença desta estratégia em relação ao *poder simbólico* retratado neste estudo é que, neste caso, estaria sendo assumido o papel ativo deste tipo de poder e não mais estaria sendo um elemento velado e exercido sem a visão clara de sua violência e de seu uso estratégico. O risco deste caminho é o de desvelar a violência implícita neste tipo de poder e assim diminuir-lhe a força que reside exatamente do fato se ser implícito e velado, tanto por parte de quem o exerce tanto dos que sofrem os efeitos dele. Sobre esta questão, penso que seria importante analisar até que ponto é aceitável, na dimensão da ética, que teorias ou práticas de natureza administrativa ou organizacional sistematizem técnicas de manipulação de símbolos ou valores substantivos em organizações como instrumento de poder.

Aparte esses dois vetores que poderiam “aproximar” o que considere aqui como sistema burocrático e sistema simbólico, o que me foi possível concluir sobre isso foi que o objeto de gestão de UC pode ser visto e apreendido como sistema integrado, como fato administrativo uno, somente na medida em que podem ser percebidas e analisadas duas lógicas principais que seriam origem das forças e motivações que regem este objeto: e a lógica do simbolismo. ou como estrutura na qual estão presentes duas lógicas principais:

1. Lógica da burocracia, de natureza instrumental e dotada de mecanismos normativos e legais direcionados ao controle e à coordenação.
2. Lógica do campo do poder simbólico, de natureza substantiva / subjetiva e dotada de mecanismos baseados nas trocas/imposição de significados, valores e representações.

A partir dessas suposições desenvolvi o fluxograma de energia abaixo (Figura 15) buscando representar os três níveis (central, regional e local) da estrutura da organização formal responsável pela gestão de UCs federais e a forma como acontecem as interações entre as partes (interações internas à organização na qual é preponderante a lógica burocrática) e entre essas partes e o ambiente, representado pelo campo de forças no qual há a interação interinstitucional e as trocas e imposições simbólicas.

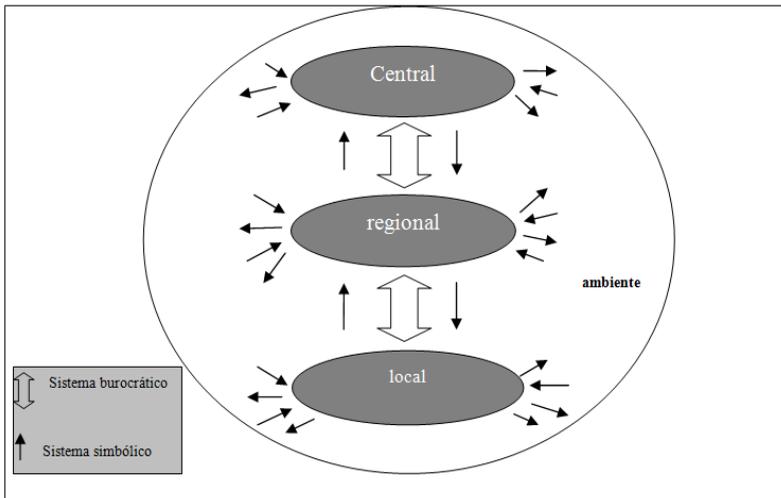


Figura 15 – Fluxograma da gestão de UCs como sistema integrado (burocrático / simbólico).

Fonte: o Autor, 2010.

Em relação ao conceito de gestão de UC, foco central deste estudo, analisando as formas de compreendê-lo expressada por alguns dos entrevistados, eu destacaria uma delas, “Gestão é cuidar bem”, como a que mais se aproximou da prática observada nas experiências relatadas pelos gestores. O sentimento de sentir-se responsável e, assim, motivado a cuidar, expressado na postura da maioria dos gestores de UCs, sem que chegue a se transformar em “arrogância messiânica”, parece traduzir a idéia de “cuidar”, mesmo que isso signifique assumir responsabilidades bem acima da autoridade disponível pelos instrumentos formais de gestão.

Outro aspecto que me chamou a atenção sobre a gestão de UC

como conceito foi a força com a qual a idéia do “tipo ideal” se faz presente. Tanto na escala das organizações governamentais, como na mente dos sujeitos e atores sociais envolvidos neste campo, as discussões sobre este tema sempre traz à tona a noção de que as UCs “deveriam” ser geridas segundo a racionalidade dos instrumentos formais de planejamento e controle determinam. Em relação à linha do tempo, elas deveriam ser geridas por etapas pré-determinadas. Estudo recente do efetuado em parceria entre o ICMBio e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO – (Muanis, et AL, 2009) propôs quatro etapas: criação, pré-estabelecimento, estabelecimento, pré-consolidação e consolidação.

Sobre os fatores que levariam cada uma das UCs este mesmo estudo definiu que “o que diferencia as fases de estabelecimento, pré-consolidação e consolidação é principalmente o grau de elaboração dos subprojetos e não os subprojetos propriamente ditos, o que resulta em níveis de implementação crescentes com o avançar das fases” (Muanis, et al, 2009, pag. 17). A partir de uma classificação efetuada sob esta perspectiva o mesmo estudo apresentou a situação atual das UCs federais segundo está representado no quadro abaixo:

Fases de implementação	Nº de UCs	% Total
1. Criação	0	0%
2. Pré-estabelecimento	110	36,8%
3. Estabelecimento 4. Pré-consolidação	114	38,2%
5. Consolidação	59	19,7%
Total de UC em implementação	283	94,65%
Consolidadas	16	5,35%
Total de UCs federais	299	100%

Obs: As fases 3 e 4 devem ser consideradas como uma única fase nesta tabela, porque a natureza dos dados não possibilita uma distinção clara entre ambas.

Quadro 5 - Classificação de UCs federais segundo critério de fases de implementação.

Fonte: Muanis *et al*, 2009, pag. 21.

Neste enfoque a gestão de UCs vai ganhando complexidade e formalização evolutivamente, na medida em que “grau de elaboração de

subprojetos” significa mais tarefas estabelecidas previamente para serem cumpridas pelos gestores. Pelo que ficou evidenciado neste estudo, isso não significa que os insumos não estejam disponíveis.

A partir dessa visão fásica, por etapas encadeadas racionalmente e submetida ao determinismo das causas e efeitos, dos meios e fins, em relação à variável tempo a idéia de gestão de UCs “tipo ideal” poderia ser assim representada (Figura 16):

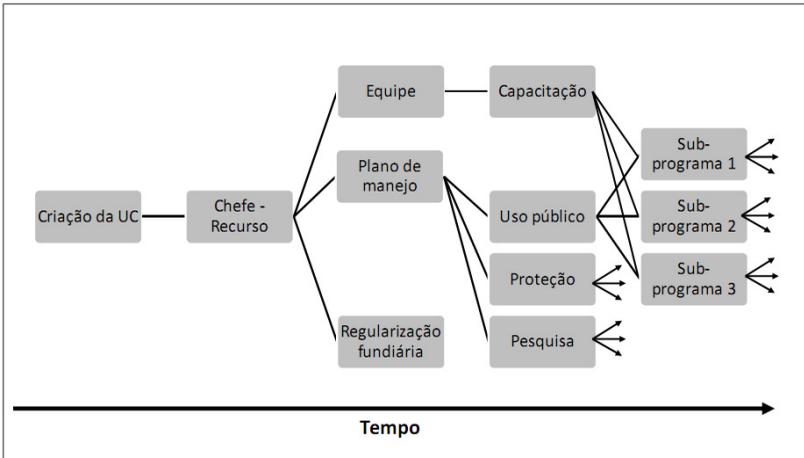


Figura 16 – Desenho esquemático da gestão de UCs como “tipo ideal”.

Fonte: o Autor, 2010.

No entanto, as idiossincrasias institucionais, as disfunções da burocracia se contrastam com a força e a forma “desordenada” com a qual se manifestam as ações e interações “de gestão” nas situações reais de cada uma das UCs. Mesmo vistas como fatos dados, naturalizadas, as fragilidades das estruturas formais não chegam a inviabilizar de todo o processo de consolidação de UCs sejam. De alguma maneira e em alguma medida elas são implementadas ao longo do tempo submetidas a uma realidade, muito mais “caótica” que ideal formal pressupõe e aparentemente desprovida de racionalidade meios-fins. Essa idéia pode servir de inspiração para a concepção do conceito de gestão de UCs do “tipo real”, conforme representado de forma simplificada no desenho esquemático abaixo (Figura 17):

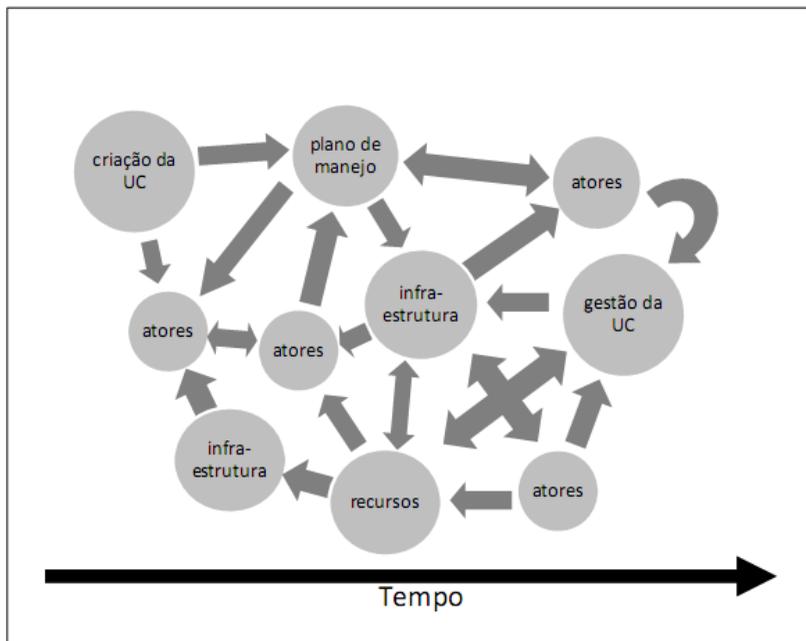


Figura 17 – Desenho esquemático de gestão de UC “tipo real”.

Fonte: o Autor, 2010.

De acordo com esta visão o conceito de gestão de UCs se aproxima mais da idéia bourdiesiana de campo de forças, na qual agentes públicos e outros atores sociais interagem através de trocas e imposições simbólicas que se traduzem em representações e interesses.

Esses interesses podem tomar a forma de interações que se expressam por situações de conflito ou de cooperação. Combinado com outros fatores de natureza econômica e institucional, a preponderância de um ou outro tipo de interação determina a “velocidade” com a qual o processo de consolidação de cada uma das UCs acontece no tempo, podendo, numa situação extrema, inviabilizá-lo por completo.

5 CONCLUSÕES

Uma das questões mais instigantes da sociologia busca responder os motivos pelos quais vivemos em sociedade, ou desvendar se há prevalência do indivíduo sobre o meio social. As relações entre indivíduo e sociedade são interessantes para o objetivo aqui estudado, pois refletem na forma de pensar e, principalmente, de agir dos atores envolvidos com a Gestão de UCs.

A tentativa de desvendar essas interações contribuiu na detecção das principais forças e interesses envolvidos na interação entre agentes ou atores, individualmente ou em grupos, formais ou informais, e os efeitos dessa interação em relação às estruturas institucionalizadas do meio social. Por isso, a concepção dessa interação social como *ação coletiva* existente nos processos de implementação e de gestão de UCs e a valorização do papel do ator/ agente e da subjetividade nas ciências sociais puderam auxiliar neste tipo de estudo.

Criadas para a proteção de recursos naturais, espécies e ecossistemas de importância relevantes para a conservação da biodiversidade, as Unidades de Conservação se configuram como espaços físicos e figuras jurídicas de gestão de *recursos comuns* e passíveis, desta forma a servir de “laboratórios” para experiências empíricas de ecodesenvolvimento e de aplicação dos conceitos e das metodologias apresentadas, mesmo que de forma *fragmentada e/ou incompleta*.

A incorporação do conhecimento popular, do “empoderamento” dos atores sociais, capacitação e da participação comunitária nos processos de planejamento, por exemplo, podem ser claramente detectadas na estratégia de diagnósticos participativos e de consultas às comunidades afetadas diretamente ou indiretamente por essas unidades, quando da revisão das metodologias para a elaboração de planos de manejo ou planos de uso sustentável dos recursos. Outro fato notável é que há alguns anos, vêm sendo implementadas estratégias e figuras jurídicas institucionalizadas que incorporaram a participação social/comunitária na gestão das UC’s, principalmente através de comitês e conselhos de gestão, alguns deliberativos, inclusive.

Há décadas são desenvolvidas e testadas alternativas mais apropriadas de desenho e estrutura organizacional para a gestão dessas áreas. Há o desenvolvimento de soluções criativas aplicáveis ao planejamento e à gestão de UC’s em termos conceituais, científicos e metodológicos, tanto no campo das ciências naturais, impulsionado

pelas tecnologias da informação e da informática, como no campo das ciências sociais ou “ambientais”, como comprovam os estudos relacionados pelos textos analisados.

Porém, como já dito à exaustão, *com poucas exceções*, essas Unidades enfrentam imensas dificuldades para se consolidarem como espaços sustentáveis de conservação da natureza. Mesmo quando há aporte financeiro e participação social, as fragilidades são presentes e as ameaças crescentes. Por quê? Se a sociedade cada vez mais valoriza essas áreas, tanto pelo seu valor intrínseco de longo prazo como econômico de curto prazo; se as comunidades locais incorporam de forma crescente as premissas de sustentabilidade e de uso “responsável” e compartilhado de recursos naturais; se os cientistas vêm aprendendo, “à duras penas”, como trabalhar de forma cooperativa e compartilhada em arranjos transdisciplinares, etc..?

Pela natureza da pergunta e levando-se em conta a “hipercomplexidade” e as subjetividades da interrelação sociedade/natureza, não seria possível vislumbrar uma resposta simples e objetiva. Porém, parece que deste estudo surgiram algumas pistas:

- a quase ausência ou a extrema fragilidade da “boa burocracia” no *ente estatal*, a serviço do “gestor governamental”, e ao somente direcionada aos mecanismos de controle;

- o fortalecimento, maior autonomia e segurança institucional, acompanhadas de uma capacitação adequada dos agentes públicos responsáveis por “vender essa idéia” aos atores sociais, para que possam cumprir de maneira mais eficiente e menos conflituosa o papel de mediar os interesses privados e prover os meios de regulação e de cumprimento das restrições legais nessas unidades;

- uma urgente revisão do formato do marco legal que define os formatos jurídicos das organizações governamentais responsáveis pela gestão das UCs, uma vez que as opções existentes (autarquias, agências, empresas públicas, etc.) parecem não atender aos requisitos de flexibilidade e complexidade presentes neste objeto.

Pelo fato que a Gestão das UCs inclui fenômenos de “interação social no território”, a meu ver é forte a relação entre esta política e as distintas correntes que tratam sobre desenvolvimento e o relacionam com a gestão de recursos naturais.

As abordagens teóricas que tratam das distintas estratégias de desenvolvimento, principalmente o Desenvolvimento Sustentável – DS -, o Ecodesenvolvimento e o Desenvolvimento Sustentável Territorial – DTS - certamente podem contribuir grandemente, cada qual à sua maneira, para uma compreensão mais abrangente sobre a gestão e a

implementação de UCs sob a visão de uma ação social que tem claras conseqüências econômicas.

Dessa forma me parece possível que a incorporação das questões relativas às UCs nos estudos sobre desenvolvimento possa diminuir os conflitos históricos decorrentes da existência dessas áreas em regiões onde desenvolvimento acontece a qualquer custo, independente de qual modelo ou matiz.

De maneira geral penso que este estudo cumpriu os objetivos propostos e desta forma. Seguramente as constatações que formulei têm em si as limitações da própria pesquisa que utiliza estudos de caso como universo de investigação e do viés que o meu envolvimento com este campo trouxe em si. Espero, contudo, que esses fatores não tenham sido mais limitantes do que poderiam ser e que, ao fim e ao cabo, esta pesquisa possa contribuir para uma visão, dentre outras possíveis, sobre a gestão de UCs como objeto de estudo na ciência da administração e, assim, possa também inspirar outros estudos neste campo.

REFERÊNCIAS

ALBIERI, S. **O príncipe virtuoso: política e gestão segundo Maquiavel e Gramsci.** In: LANNER, A. S. e CRUZ JUNIOR, J. B. **Repensando as organizações:** da formação à participação. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 191 – 201.

ALBUQUERQUE GOMES, Alberto. Robert K. Merton, sociólogo versátil e criador do ponto focal, falecido aos 92 anos, em **Usos e possibilidades do grupo focal e outras alternativas metodológicas.** Rio de Janeiro: Revista Enfoques, UFRJ, Vol 2, N. 1, julho e 2003.

ALEGRIA, Maria Fernanda e SILVA, Hilton P. **O Conselho de Unidade de Conservação enquanto Sistema Sociotécnico e Mecanismo Possível de Inclusão Social e Gestão Democrática.** IV ENANPPAS - Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, Brasília, 2008.

ALVES FILHO A. e SALM, J. F. **A formação da estratégia pela aprendizagem organizacional.** Revista de Ciência da Administração, Florianópolis, a.2, n. 3, p.7-16, abr., 2000.

AMADOR, E., CAYOT, L., CIFUENTES, M., CRUZ, E., CRUZ, F. **Determinación de La capacidad de Carga Turística en Los Sitios de Visita Del Parque Nacional Galápagos.** Servicio Parque Nacional Galápagos. Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Puerto Ayora, Islas Galápagos. 1996

ANDION, C. **Análise de redes e desenvolvimento local sustentável.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 37 (5), set/out, 2003.

ANDION, C. **Atuação das ONGs nas dinâmicas do desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina: o caso da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO.** 2007. 427f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

AQUINO, Cleber Pinheiro. **Administração de Recursos Humanos, uma Introdução.** São Paulo, Ed. Atlas, 1980.

ARAUJO, M. A. R. **Unidades de Conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial**. Belo Horizonte: SEGRAC Editora e Gráfica, 2007.

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, n. 50, p. 25-46, 2000.

BARRETTO F^o, H.T. **Da Nação ao Planeta Através da Natureza**. Série Antropologia n^o 222, Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 1997.

BIRARDI, A.; CASTELANI, g. r. ; BELATTO, L. F. **O Positivismo, os Annales e a Nova História**.

<http://www.klepsidra.net/klepsidra7/annales.html>. Texto original de 2001.

BOURDIEU, P. **A Economia das trocas simbólicas**. In: MICELI, Sergio. (org.) A Economia das trocas simbólicas. São Paulo: Perspectiva, 2003.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRANDON, K., REDFORD K. E SANDERSON, S. E. (eds.). **Parks in peril: people, politics and protected areas**. Washington, DC/Covelo, California. The Nature Conservancy/ Island Press, 1998.

BRIOT, J. P.; GUYOT, P.; IRVING, M. *Participatory Simulation for Collective Management of Protected Areas for Biodiversity Conservation and Social Inclusion*. **International Modeling and Simulation Multiconference 2007 (IMSM' 07)**, BARROS, F. et al (eds.), Buenos Aires, Argentina, pp. 183-188, 2007.

BRIOT, J. P.; GUYOT, P.; IRVING, M. (2006) Computer Support for Participatory Management of Protected Areas. **II Seminário sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social (II SAPIS)**. UFRJ -Instituto Virtual de Turismo, Rio de Janeiro, Dezembro 2006.

CARDOSO, Eliana A. e DORNBUSCH, Rudiger, **Dívida brasileira: réquiem para a política de muddling through**. Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol 18, Num 2, PP 211-238, agosto 1988.

CARNEIRO, C. M. Q. **Estrutura e ação: aproximações entre Giddens e Bourdieu.** Tempo da Ciência (13) 26 : 39-47, 2º semestre 2006

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. **Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação.** In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Orgs.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional.** Recife: EDUFEPE, 2003, p. 23-40.

CARVALHO J. C. Experiências inovadoras na gestão das unidades de conservação em Minas Gerais. em ARAUJO, M. A. R. **Unidades de Conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial.** Belo Horizonte: SEGRAC Editora e Gráfica, 2007.

CARRIERE, J. P; CAZELLA, A. A. **Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial.** In: Revista Eisforia. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. – v. 1, n. 1 (jan/jun. 2003) – Florianópolis: PPGAGR, 2006

COLOMBO, C. **Diário da descoberta da América.** Porto Alegre: L&PM Editores, 1492 -1999.

DAFT. R.; WEICK. K. E. **Por um modelo de organização concebido como sistema interpretativo.** In: Revista de Administração de Empresas – RAE, v. 45, n. 4, 2005. p. 73 – 86.

DECLARAÇÃO do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento de 06/1992. Disponível em <<http://www.diramb.gov.pt.htm>>. Acessado em 12 de janeiro de 2001.

DIEGUES, A.C.. **O Mito Moderno da Natureza Intocada.** Hucitec Ed., 2ª Edição, São Paulo, SP. 1998.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL W. W. **A gaiola de Ferro Revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais.** In: Revista de Administração de Empresas – RAE, v. 45, n. 2, 1983 - 2005. p. 74 – 89,.

DOUROJEANNI, M. J. E PÁDUA M. T. J. **Biodiversidade: a hora decisiva**. Curitiba: Editora UFPR, 2001.

FARIA, H. H. *Elaboración de un procedimiento para medir la efectividad de manejo de áreas silvestres protegidas y su aplicación en dos áreas protegidas de Costa Rica*. 167 pags, Tesis MSc – CATIE, Costa Rica, 1993.

FARIA, H.H. **Avaliação da efetividade do manejo de unidades de conservação: como proceder?** In Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba, Brasil. Universidade Livre do Meio Ambiente. 1997. p.478-499.

FAUTH, G. **A ameaçadora volta das extinções em massa**. Ciência Hoje. Vol. 31, número 184. 2002.

FRÓIS, Katja Plotz. **Uma breve história do fim das certezas ou o paradoxo de Janus**. Cadernos de pesquisa interdisciplinar em ciências humanas. ISSN 1678-7730 N. 63. Florianópolis: 2004.

GERHARDINGER, L. C.; GODOY, E. A. S.; SALES G.; FERREIRA, B. P.; JONES, P. J. S. *Marine Protected Dramas: The Flaws of the Brazilian National System of Marine Protected Areas*. Journal of Environmental Management, Elsevier, (*in press*) 2010.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

GOULD, J. e KOLK, W. L. (Org.). *A Dictionary of the Social Sciences*. New York, The Free Press of Glencoe, 1964, V.

HALL, Richard. H. **O conceito de burocracia: uma contribuição empírica**. In: Campos, Edmundo (Org.) **Sociologia da Burocracia**. Quarta edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

HALL, Richard H. **Organizações estrutura e processos**. Terceira edição. Rio de Janeiro: Editora Prentice-Hall do Brasil, 1984.

HARDIN, G. *The Tragedy of the Commons*. *Science*, Dezembro 1968.

HOLANDA, Sergio Buarque de, **Raízes do Brasil**, 26. ed., São Paulo,

Companhia das Letras, 1995.

IBAMA. Guia de Chefe. Manual de apoio ao gerenciamento de unidades de conservação federais. IBAMA/GTZ, 1999 – 2007. disponível em <http://www.ibama.gov.br>

ICMBIO. Página eletrônica www.icmbio.gov.br, consultada em dezembro de 2009.

ICMBIO, **Relatório da Reunião da Coordenação Regional 9** em Foz de Iguaçu, Paraná, em julho de 2010.

IORIS, Edviges. **Conflitos em Unidades de Conservação com populações locais: o caso da Floresta Nacional do Tapajós.** XXII Reunião Brasileira de Antropologia. Fórum de Pesquisa 3. Universidade Federal de Brasília, 2000.

IRVING, M.; SANSOLO, D.; Melo, G.; BURSTYN, I.; SANCHO, A e BRIOT, J. P. **SIMPARC: Desenvolvendo tecnologia social para a gestão de parques nacionais.** Anais ANPPAS, 2008.

I.U.C.N. – The World Conservation Union. *Evaluating effectiveness: a framework for assessing management effectiveness of protected areas.* Segunda edição, 2006.

IZURIETA, A. *Evaluación de la eficiencia del manejo de áreas protegidas: validación de una metodología aplicada a un subsistema de áreas protegidas y sus zonas de influencia, en el Área de Conservación de Osa, Costa Rica.* Tesis Mag. Sc. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 1997.126p.

IZURIETA, A.; CIFUENTES, M.; FARIA, H.H. *Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas.* WWF-Centroamérica. Turrialba, Costa Rica. 1999. 89p.

JOLY, C. A, BICUDO C.E.M. **Biodiversidade do Estado de São Paulo: Brasil; síntese do conhecimento ao final do século XX; 6: vertebrados.** FAPESP. São Paulo. 1998, 71p.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual.** São Paulo: EDUSP, 1980.

LANNER, A. S. e CRUZ JUNIOR, J. B. **Repensando as organizações:** da formação à participação. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

LAYRARGUES, P. P. **Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável:** Evolução de um conceito? **Rev. Proposta**, n.71 Fev./1997.

LEFORT, C. O que é burocracia, in F. H. Cardoso e C. E. Martins. (Orgs.) **Política & Sociedade**. São Paulo: Nacional, 1979, p. 155.

LINDBOM, Charles E. *The Science of "Muddling Through"* em *Public Administration Review*. Vol. 19, No. 2. pp. 79-88. (Spring, 1959)

LOPES da SILVA, Eridiane. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Ferramenta de Gestão Ambiental & Estímulo à Participação Cidadã**. Rio Grande do Sul – 3ª Edição – 2007.

LOUREIRO, C.B. **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Ibama e Ibama, 2003.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná**; Curitiba, 2002. Tese (Doutorado em Economia e Política Florestal) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

MAIMON, Dália. **Ensaio sobre a economia do meio ambiente**. Rio de Janeiro: APED, 1992.

MARGULIS, S. A Regulamentação Ambiental: instrumentos e implementação. **Textos para Discussão Número 437**. IPEA, Rio de Janeiro, 1996.

MATUS, C. **Adeus senhor presidente – governantes governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1997.

MEDEIROS, R. **Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil**. *Ambiente & Sociedade* – Vol. IX n°. 1 jan./jun. 2006

MELLO, Rômulo e MARTINS, Humberto F. **Cisão: a concepção e implementação do Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade (ICMBIO)**. Trabalho apresentado no II Congresso de

gestão Pública do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – CONSAD, Brasília, maio de 2009.

MENDONÇA, José Ricardo, Costa de. **Interacionismo simbólico: uma sugestão metodológica para a pesquisa em administração**. REAd – Edição 26 Vol. 8 No. 2, mar-abr 2002.

MENEGASSI, Claudio H. M. **As dimensões do modelo burocrático nas organizações**: um estudo das empresas do Pólo Empresarial Spartaco orientadas pela abordagem da Economia de Comunhão. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-Graduação em Administração, 2007.

MERICO, L.F. K. et al. **Construindo Caminhos. Uma contribuição à transformação do IBAMA**. Diretoria de Gestão Estratégica: Brasília, IBAMA, 2005.

MESQUITA, C. A. B. *Caracterización de las reservas naturales privadas en América Latina*. Tesis Mag. Sc. CATIE. Turrialba, Costa Rica. 1999. 80p.

MEYER, J. W. e ROWAN, B. "*Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony*," *American Journal of Sociology*, **83** (1977), 340-63.

MISOCZKY, Maria Ceci A. **Implicações do Uso das Formulações sobre Campo de Poder e Ação de Bourdieu nos Estudos Organizacionais**. Em RAC, Edição Especial 2003: 09-30.

MMA - Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (1998). **Primeiro relatório nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. pp. 212-213.

MMA - **Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996

MOTTA F. P. e BRESSER PEREIRA L. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MUANIS, Manuela Mossé, SERRÃO, Manoel e GELUDA, Leonardo. **Quanto custa uma unidade de conservação federal?: uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc)**. Rio de Janeiro: Funbio, 2009.

NOBRE, M.; AMAZONAS, M. de C. (orgs.). **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Ibama, 2002.

OLIVEIRA CLARO, P. B. **Contexto institucional e escolhas privadas no Vale do Jari: da exploração ao desenvolvimento sustentável**. Anais do XXXII ENANPAD. Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, José A. Puppim de. **Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: Diferentes Visões e Práticas**. Rio de Janeiro: RAP, 2006.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília: Editora MH comunicação, 8ª edição, 1992.

PATIRI, V. J. A. **Projetos ecológicos e o desenvolvimento local: Estudo de caso do projeto Tamar**. 2002. 242 f. Dissertação (Mestrado profissional em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

PAES, Kettle Duarte. **Relações de Poder no subcampo artesanal de Florianópolis e a tensão entre a dimensão cultural e econômica**. Dissertação de Mestrado apresentada no CPGA, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2009.

PECQUER, Bernard. A guinada territorial da economia global. **Eisforia**. Florianópolis, a 4, v 4, p. 81-103, dez. 2006.

POLICARPO, M. A.; SANTOS C. R. **Proposta metodológica de uma gestão integrada e participativa dos recursos naturais de uso comum: a contribuição da análise *trade-off***. Revista de Estudos Ambientais, Vol. 10, No 2 (2008)

PONCHIROLI, Osmar. **A teoria da complexidade e as organizações**.

Diálogo Educ., Curitiba, v. 7, n. 22, p. 81-100, set./dez. 2007.

PRIGOGINE, Lya. **O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1996.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro; esboço de uma teoria geral de administração**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

REIS RIBEIRO, S. M. **Um cenário da gestão pública no Brasil**. Anais do VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

RIGGS, F. Administration in developing countries : the theory of prismatic society. *Boston : Houghton Mifflin, xvi, 477 p. 1964.*

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. **Unidades de conservação brasileiras**. Megadiversidade. Volume 1. Nº 1. Julho 2005.

SACHS, I. Desenvolvimento Sustentável, Bio-Industrialização Descentralizada e Novas Configurações Rural-Urbanas. Os casos da Índia e do Brasil. In Vieira, P. F. e Weber, J.(ONGs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. (Org. Paula Yone Stroh). Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, I. **Rumo à Ecosocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**, Paulo Freire (org). São Paulo: Cortez, 2007.

SEBBA PATTO, V.; GUYOT, P.; BRIOT, J. P.; IRVING, M. **A Two-Layer Participatory Simulation to Support a Flexible Participation of a Consultative Council. The 4th European Social Simulation Association Conference (ESSA'07)**, Toulouse, França, setembro 2007.

SALM, J. F. e MEGASSO, F. E. **Os Modelos de Administração**

Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. Revista de Ciências da Administração • v. 11, n. 25, p. 68-96, set/dez 2009

SERVA, M. **A racionalidade substantiva demonstrada na prática.** *Revista de Administração de Empresas:* São Paulo, v 37, n 2, p. 18-30, abr/jun, 1997.

SILVA e OLIVEIRA, V. C. ; PEREIRA. J. R.; REZENDE de OLIVEIRA. V. A. Paradigmas de administração pública e conselhos gestores municipais: velhas abordagens de gestão em novos arranjos institucionais? In: In: **Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD**, anais, 2007.

SILVA MOURA, E. L. **Os reflexos do contingenciamento no âmbito da Justiça Federal no período de 2001 a 2006.** Monografia apresentada ao II Curso de Especialização em Orçamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade de Brasília, 2007.

SNUC – **Lei do Sistema nacional de unidades de conservação - Ministério do Meio Ambiente.** Lei 9.985, de 18 de julho de 2.000. 6^a Edição, 2005.

SOTO, J. *Validación del procedimiento para medir la efectividad de manejo de áreas protegidas aplicada en áreas protegidas de Guatemala.* Tesis Lic., Universidad de San Carlos, Guatemala, 1998.

SOUZA, Celina. **Estado do campo em políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 18 N°. 51, pag 15-20, 2003.

SVIRSKY, Enrique. **Seminário Internacional: construindo um modelo de co-gestão de Unidades de Conservação para o Estado de São Paulo.** São Paulo - ISA: 2003.

TAVARES DA SILVA, M. da C. **Reflexão sobre o conceito de problema social – I.** Análise Social, Vol. V, 1967 (n.º 17), pp. 5-22.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** Ijuí – RS: Editora Unijuí, 2002.

THOENIG, Jean-Claude, DURAN, Patrice. *L'État et la gestion publique territoriale*. In: *Revue française de science politique*, 46e année, n°4, 1996. pp. 580-623.

TONNEAU, Jean Philippe; VIEIRA, Paulo H. Freire. Que diretrizes de pesquisa para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil? **Revista Eisforia**. Florianópolis : ano 4, v. 4, dez. 2006, p. 311-334.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TREVISAN, Andrei Pittol. **Análise de políticas públicas**: o caso do Projeto Microbacias 1. 2008. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008

VAN BELLEN, H. M. **Função instrumental e função manutenção na perspectiva dos grupos de uma organização voluntária**; o caso da SOS Mata Atlântica. Dissertação Mestrado CPGA, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 1997.

VAN BELLEN, H. M. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VIEIRA, P.F.; Berkes, F. e Seixas, C. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis: APED, 2005.

VIEIRA, Paulo H. F. Rumo ao Desenvolvimento Territorial Sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Revista Eisforia**. Florianópolis : ano 4, v. 4, dez. 2006, p. 249-309.

VIET, J. **Métodos estruturalistas nas ciências sociais**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1973.

WADA, Celia. 2007. Acessado em 10 de junho de 2010 na pagina eletrônica
<http://www.cmqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi=1&moe=212&id=5742>.

WACQUANT, Loïc; BOURDIEU, Pierre. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina,

2005.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1998, p. 139 – 167.

WILSON, W. *The study of administration*. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1987.

WEBER M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.) **Sociologia da burocracia**. 4^a Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WORLD BANK, **Governance and Development** - Washington: World Bank, 1992.

ANEXOS

ANEXO 1 – MODELO DOS FORMULÁRIOS UTILIZADOS NAS ENTREVISTAS AOS GESTORES DE UCS

**Formulários de entrevistas
Disfunções da Administração /
Alternativas Estratégicas: Entraves e soluções**

UC/Rede e período de trabalho:		
Nome e formação:		Email/Tel
Disfunção: 1.	Ações Alternativas:	Parceria(s):
2.		

Mapeamento de Atores: Quem interage ou tem influência e/ou interesses na UC?

UC/Rede:				
Nome e formação:			Email/Tel	
Gestão é:				
Ator (tipo/escala): 1.	Interesse(s):	Representação do ator sobre a UC:	Estratégias do ator frente à UC:	Interações e/ou Conflitos:
2.				

ANEXO 2 - TABELA COM DADOS SOBRE GESTÃO DE UCs SOB A PERSPECTIVA DE UM SISTEMA BUROCRÁTICO

UC	BIOMA	DISFUNÇÕES	ALTERNATIVAS	PARCERIA
UC 01 PI	Mata Atlântica	Ausência de instalações físicas	uso de estrutura de outra UC	ESREG Chapecó (IBAMA)
		Ausência de servidores	Auxílio de servidores de outra UC	ESREG Chapecó (IBAMA)
		Falta de capacitação	Troca de experiências com outras Ucs	ESREG Chapecó (IBAMA)
		Insuficiência de equipamento de apoio técnico e adminin.	uso de equipamento de outra UC	ESREG Chapecó (IBAMA)
	Marinho Costeiro	Falta de regularização fundiária	Diálogo com proprietários	ESREG Chapecó (IBAMA) e sede do ICMBio
		Ausência de instalações físicas	uso de estrutura alheia e pressionar o DEINFRA	IBAMA
		Insuficiência de equipamento de apoio técnico e adminin.	uso de equipamento pessoal ou de outra UC	Gestão Integrada das UC Marinha Costeira
		Insuficiência de Recursos Financeiros	uso de recurso de outra UC ou de Recurso próprio	Gestão Integrada das UC Marinha Costeira
UC 02 US		Falta de capacitação	Improviso	-
		Fiscalização deficitária	Ações fiscalizatórias	Polícia Ambiental
		Falta de diretrizes institucionais	Improviso	-
		Falta de programa de Ed. Amb. para comunidade	Programa de Ed. Amb. obrigatório para concessão de licença ambiental	UNIVALI
UC 03 PI	Amazônia	Insuficiência de instalações físicas	Reformas paliativas e aluguéis	
		Falta de regularização fundiária	termos de compromisso e TAC	
		Ausência de servidores	recrutamento no ICMBio	ICMBio
UC 04 PI	Amazônia	estrutura institucional não aberta a inovações	buscar formas de inovação	
		Insuficiência de Recursos Financeiros	Buscar fontes de financiamento	ONG's
		Falta de comunicação com ICMBio	Articulação Política	

UC	BIOMA	DISFUNÇÕES	ALTERNATIVAS	PARCERIA
		Falta de apoio Institucional	Diálogo	MPF; PM; PF; TRF-1; SEMA; CBM; IBAMA
		Insuficiência das instalações físicas	buscar recursos, articulação política, uso de estrutura de parceiros	MPF, ONG's e IBAMA
		Ausência de servidores	Articulação Política, regime de trabalho temporário	MPF, ONG's e IBAMA
	Amazônia	Falta de regularização fundiária	Desocupação gradual e TAC	MPF; IMAP/AP; ASTEX-CA; FETAGRAPP; PU; IBAMA
		Fiscalização deficitária	Ações fiscalizatórias	IBAMA; BA/PM/AP; PF; MPF
		Ausência de instalações físicas	Implantação de infra-estrutura básica	IBAMA; ICMBio
	Marinho Costeiro	Ausência de instalações físicas	Aluguel; Construções; concessão	MPE; Governo Federal; Governos Estaduais
		Falta de capacitação	Parcerias e políticas de RH	Agências (públicas, cooperativas) e ONG's
		Insuficiência de Recursos Financeiros	ARPA; Parcerias (ONG's e org. privadas); Captação de recursos	ONG's; Org. Privadas; Governos Fed., Est. e Mun.
		Insuficiência de servidores	Terceirização; Estágios, Consultorias; Voluntariedade; Ações conjuntas	Polícias; Univers.; ONG's; Mov. Sociais/Ambient.
		Falta de apoio Institucional	Pressão Política; Denúncia; Mobilização da opinião pública	ONG's; MPF; MPE; Mov. Sociais/Ambientais
		Insuficiência de servidores terceirizados	Terceirização local	
		Falta de corpos fiscais	Chefia faz a fiscalização	-
		Insuficiência de Recursos Financeiros	venda de souvenirs; carona (deslocamento marítimo); internet grátis	empresa local; embarcações locais
		Planejamento precário	Realização de oficinas de planejamento	
		Insuficiência de Recursos Financeiros	Venda de souvenirs; doações	ONG local; Assoc. dos prop. Embarcações
		Insuficiência de servidores	Contratação de terceirizados	-
UC 05 US				
UC 06 PI				
UC 07 PI				

UC	BIOMA	DISFUNÇÕES	ALTERNATIVAS	PARCERIA
UC 08 PI		Insuficiência de equipamento de apoio técnico e admin.	Doações	-
		Falta de capacitação	cursos ministrados pelo gestor e convidados	ONG's; pesquisadores; IBI; CI
		Falta de políticas públicas	participação em congressos, encontros; articulação nacional	Outras UC's; ONG's
		Falta de plano de carreira	-	-
		Falta de educação ambiental	Trabalhos de EA na comunidade; informação ambiental aos visitantes	-
		Falta de cultura marinha	Divulgação das características da UC aos visitantes e comunidade	-
		Falta de informações sobre a UC	criação de <i>sire</i> , logotipo e <i>folder</i> da UC além de apoio a mídia	-
		Gestão centralizada dos recursos financeiros	visitas constantes a sede para sensibilizar e apresentar prioridades	-
		Insuficiência de instalações físicas e embarcações	uso de embarcações alugadas	-
		Insuficiência de Recursos Financeiros	Busca de apoio de fontes alternativas	MMA; Petrobras
		Insuficiência de servidores	Busca de apoio da Polícia Militar	Polícia Militar
		Falta de capacitação	Buscar em outras UC's; gestores do ICMBio; Cursos de capacitação	Agências de Coop. Internacional; Outras UC's
		Lentidão burocrática	Sensibilizar os agentes para que sejam mais produtivos/eficientes	-
Comunicação precária	Patrocínio de provedor de Internet	Provedor local		
UC 09 PI		Insuficiência de Recursos Financeiros de custo diário	Orçamento pessoal	-
		Insuficiência de equipamento de apoio técnico e admin.	meios alternativos (receptores móveis)	Exército
		Lei de licitações	"química" administrativa	comerciantes e administradores
		Falta de regularização fundiária	Buscar alternativas econômicas para os índios	MMA; Funai; ONG's locais

UC	BIOMA	DISFUNÇÕES	ALTERNATIVAS	PARCERIA
		Corrupção de servidores Planejamento precário	Amparo a investigação e combate a corrupção Planejamento intuitivo e reuniões	Juiz de Direito da Comarca Equipe da UC e outras UC's; simpatizante da UC
UC 10 US	Amazônia	Falta de regularização fundiária Falta Plano de Manejo Conflitos sociais	Iniciar processos na SPU; INCRA; Cartórios e junto aos posseiros Executar a elaboração do plano Trazer os atores para junto da UC por objetivos em comum	Pré-manejo; ICMBio; INCRA; SPU; Iterpa; Comunidades DIREM; Pró-Manejo; Conselho Consultivo Populações tradicionais; Conflitos pecuaristas/indios
	Marinho Costeiro	Insuficiência de Recursos Financeiros Insuficiência de veículos Insuficiência de servidores Falta de capacitação	Buscar apoio na iniciativa privada Recuperação dos veículos do Instituto - Recrutamento interno oferecendo vantagens aos funcionários	Ref. Ipiranga; Serrariats; Agronegócio; Florestadoras Iniciativa Privada Outras UC's; IBAMA Outras UC's; IBAMA
UC 11 PI		Falta de Autonomia administrativa Falta de regras e incentivo ao trabalho voluntário na UC Falta de autonomia política para fazer parcerias	Tomar decisões assumindo riscos Criação de um termo de compromisso Parcerias informais	Equipe da UC Dirigentes -
	Amazônia	Falta de regularização fundiária Insuficiência de equipamento de apoio técnico e admin. Falta Plano de Manejo Fiscalização deficitária Falta de interação com comunidades do entorno	Contratação de estudo p/ ampliação da UC; Ações para regularização Ampliar os recursos para equipar a UC Análise das normas da UC, da sua realidade e levantando problemas Fiscalização sem poder de polícia; Pagar diárias aos fiscais do IBAMA Aproximação com a comunidade;	ICMBio Interlocutores que possam resolver os problemas IBAMA Funcionários da UC

UC	BIOMA	DISFUNÇÕES	ALTERNATIVAS	PARCERIA
UC 12 PI		Falta de pesquisa na UC	Incentivar pesquisadores; Dar apoio logístico	INPA; UFMA
		"Pesquisa Pirata" na UC	Incentivar a regularização	INPA; UFMA
		Insuficiência de servidores	Contratação de Temporários e Terceirizados	-
		Falta de capacitação	Contratação de Temporários e Terceirizados	-
		Burocracia excessiva	Aprender as operações burocráticas; Estudar legislação	-
		Falta de regularização fundiária	Acordos de convivência; Possibilitar uso para algumas atividades	-
		Falta de definição do ambiente institucional (físico e político)	Negociação; Representação junto ao IBAMA	IBAMA-NUC
		Descontinuidade Administrativa	Deslocação Interna de funcionários	-
		Precariedade do Apoio Administrativo	Acumulação do papel administrativo para si	-
		Precariedade de diretrizes institucionais consolidadas	Reuniões presenciais com os chefes das UC's	-
UC 13 Coordenação Regional I		Falta de comunicação intra-institucional	Reuniões presenciais com os chefes das UC's; Internet	-
		Falta de coordenação e hierarquia	Reuniões presenciais com os chefes das UC's	-
		Falta de instrumentos de avaliação dos servidores	Reuniões presenciais com os chefes das UC's	-
		Precariedade do apoio jurídico	Atendimento direto no escritório da AGU e IBAMA	AGU; IBAMA
		Insuficiência de servidores	Terceirização e Estagiários	-
		Insuficiência de Recursos Financeiros	Apoio privado	-
		Falta de Infra-estrutura	Sede provisória; Uso de estrutura do IBAMA	IBAMA
		Fiscalização deficitária	Eventuais ações c/ Polícia Ambiental	Polícia Ambiental
		Insuficiência de Recursos Financeiros	Doações	Empresários; Acadêmicos e UFSC

UC	BIOMA	DISFUNÇÕES	ALTERNATIVAS	PARCERIA
UC 14 US		Turismo desordenado	Fiscalização com monitor. por terra; Criação de Portaria normativa	UFSC
		Construções na área de marinha	Criação de Portaria Normativa	Prefeitura Municipal
		Construções irregulares em APP	Fiscalização conjunta p/ evitar ligação energética	Cooperativa de Eletrificação Rural
		Maricultura irregular	Supressão; Autorização EPAGRI-IBAMA	-
		Obras irregulares	Multa; Embargo; Solicitação de Anuidade Prévia do IBAMA	Prefeitura Municipal
		Carcinicultura na área de influência	Embargo; Licenciamento Ambiental	-
		Falta de Recursos Financeiros	Buscar outras fontes	Fundação O Boticário
		Fragmentos do orçamento (contingenciamento)	Trocar rubricas; Trocar recursos entre UC;	Sede do IBAMA (Brasília)
		Comunicação e Informação Insuficiente	Busca de contatos a nível pessoal (telefone e viagens)	Ministério Público
		Falta de Critérios para acesso aos recursos	esforço pessoal p/ acesso aos recursos	Receita Federal; Pró-Aves
UC 15 PI		Falta de "cultura institucional"	buscar envolvimento mais intenso na instituição	-
		Sentimento de Isolamento	Participação nos processos "macros" da instituição	-
		Falta de Recursos Financeiros	Buscar alternativas de outras fontes; compensação ambiental	Pró-Aves
		Insuficiência de servidores	Buscar externamente	Prefeitura; ONGs (NEMA, LAGOA); Pescadores
		Falta de capacitação	Buscar externamente	Prefeitura; ONGs (NEMA, LAGOA); Pescadores
		Insuficiência na comunicação c/ sociedade (imagem negativa)	Articulação com grupos-chave com maior conflito	Prefeituras de Mostardas e Tavares

UC	BIOMA	DISFUNÇÕES	ALTERNATIVAS	PARCERIA
		Estrutura administrativa inadequada (confusa)	Buscar alternativas de outras estruturas não vinculadas	-
	Marinho Costeiro	Falta de Estrutura/equipamentos	Usa de outra UC; Projetos de financiamento; Apoio de outras organiz.	UCs; I. Butantã; I.Florestal SP; Pescadores; USP; ONGs
		Falta de servidores	Usa de outra UC; Projetos de financiamento; Apoio de outras organiz.	UCs; I. Butantã; I.Florestal SP; Pescad.; USP; ONGs; PM
		Falta de recursos financeiros	Usa de outra UC; Projetos de financiamento; Apoio de outras organiz.	UCs; I. Butantã; I.Florestal SP; Pescadores; USP; ONGs
		Falta de autonomia	Chefe da UC se retirou do cargo	-
		Falta de Plano de Manejo	Pesquisa; levantar informações; levantar recursos	Pesquisadores; ONGs
UC 16 PI		Falta estrutura nos parceiros	Faz os serviços burocráticos	ONGs
		Dificuldades p/ Formalizar parcerias	Parcerias informais	I. Butantã; ONGs; PA

ANEXO 3 – TABELAS COM DADOS SOBRE A GESTÃO DE UCs SOB A PERSPECTIVA DE UM SISTEMA SIMBÓLICO

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
UC 01	APREMAVI (OSCIP)	Não	ONG	Apoio técnico à UC	Ativo	Apoio Institucional	Comunidade e Instituições públicas (IBAMA e ICMBio)
	Proprietários de Terras	Sim	Informal	Econômico	Passivo/Conflito	Confronto direto e legal	Advogados
	Comunidades do Entorno	Não	Informal	Fortalecer a UC	Ativo	Participação	
	Pescador Amador ou Falso	Sim	Informal	Peixes ou Lazer	Indefinido	Participação (qdo há interesse)	Pescadores; Extrativistas; Distribuição dos Ranchos
UC 02	Pescador Profissional	Sim	Informal	Peixes	Indefinido	Participação (poucos indiv.)	Pescadores amadores/falsos e profissionais
	Extrativistas Tradicionais	Sim	Informal	Extração berbigão	Indefinido	Participação (poucos indiv.)	Extrativistas tradicionais e externos
	Extrativistas Externos	Sim	Informal	Extração berbigão	Indefinido	Participação (qdo há interesse)	Extrativistas tradicionais e externos
	Desconchadoras	Sim	Informal	Alternativa de renda	Indefinido	Ignoram a existência da UC	Ilegitimidade perante os extrativistas
	Ocupantes Irregulares	Sim	Informal	Terras p/ mandioca	Passivo/Conflito	Ocupação; Anuência Política	GEA e PLJ (Aliados); Extrativistas e ICMBio (Conflitos)
UC 03	Extrativistas-Pecuaristas	Sim	Informal	Pastagens naturais	Ambigua	Manter animais/acordos	Conflitos com ICMBio e Extrativistas não-pecuaristas
	Caçadores	Sim	Informal	Animais cineréticos	Passivo/Conflito	Entrada ilegal no cerrado	Conflitos com ICMBio e IBAMA; Extrativistas (ambíguo)

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Pesquisadores	Sim	Informal	Pesquisa	Ativo	Acesso a material da UC	Aliança com ICMBio; SETEC; IEPA; EMBRAPA; UNIFAP; Ext.
	Madeireiros	Sim	Informal	Madeira de lei	Passivo/Conflito	Retirada Ilegal próximo à rodov.	Parceria c/ Serranias; Conflitos com ICMBio, IBAMA; Extr.
	Políticos	Não	Público	Votos; projetos	Ambígua	Apoio a atividades irregulares	Aliança c/ Extrativistas e Irregulares; Conflito c/ ICMBio
UC 04	Ribeirinhos	Sim	Informal	Espaço territorial	Passivo	Organização comunitária	Conflitos c/ Rib/Índios/grileiros; Artic. c/ Acarij./ONGs
	Fazendeiros	Sim	Informal	Criação de gado	Passivo	Artic. Política; Coação de ribeir.	Conflitos c/ Faz./Ribeir.; Artic. c/ Faz/Grileiros/Políticos
	Grileiros	Sim	Informal	Especul. Mobiliária	Passivo	Fals. De Docs.; Coação de ribeir.	Conflitos c/ Gril./ONGs/Rib.; Artic. c/ Gril./Fazend./Polít.
	ONGs	Não	ONG	Apoiar os ribeirinhos	Ativo	Parcerias	Conflitos c/ Gril/ONGs/Fazend; Artic. c/ ONGs/Rib/Índios
	Índios	Sim	Informal	Pesca/caça/col eta	Passivo/Conflito	Invasão da UC	Conflitos c/ Índios/Rib.; Artic. c/ Índios/ONGs/Acarijeiros
	Acarijeiros	Sim	Informal	Coleta de Acari	Passivo	Artic. Política; Organização	Artic. c/ Acarijeiros/Índios/Ribeirinh os
UC 05	Assoc. Pecuaristas de Amapá	Sim	ONG	Criação de gado	Passivo	Artic. Política-Intervir na gestão	Articulação com FAEAP; SEAF; COOPEEC

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Comunitários do Interior	Sim	Informal	Posse e Uso da Terra	Passivo	Ação individual e dissimulada	Conflito com grandes Pecuaristas
	Pecuaristas do entorno	Sim	Informal	Criação de gado	Passivo	Procrastinar acordos com UC	Furto de gado
	Comunidade	Sim	Informal	Peixe (Lagos Orient.)	Ativo	Firmar Acordos com UC	Conflitos c/ pescadores do município de Amapá - AP
	Pesquisadores/IEP A	Sim	Informal	Pesquisa	Ativo	Buscar apoio da equipe gestora	Articulação com SETEC; UFPA e Guiana Francesa
	Pescadores de Amapá - AP	Sim	Informal	Peixe (Lagos Orient.)	Passivo/Conflito	Trabalhar em rede (pesc e serv)	Artic. com Col. de Pesca e Conflito c/ pesc. e ICMBio
UC 06	Pescadores	Sim	Informal	Uso do recurso	Passivo/Conflito	Art. p/ pesca furtiva; Pressão	Conflito c/ gestor; Apoio Marinha; Apoio de políticos
	Turistas	Sim	Informal	Contato c/ natureza	Ativo	Segue as regras, apoiar/reclama	Conflito c/ gestor e setor turística;
	Empresas (Turismo embar.)	Sim	Privado	Ganhos econômicos	Âmbigua	Pressão normas; Acord c/ Adm.	Conflito c/ gestor; pref. E pescad; Apoio setor turístico
	Marinha	Sim	Público	Uso do farol	Passivo	Pressão; Regras e Acordos c/ A.	Conflito c/ gestor; apoio a pesca e ao turismo
	Prefeituras Locais	Não	Público	Turismo, emp, Renda	Passivo	Pressão; apoio a grupos divers.	Conflito c/ gestor; apoio a pesca e ao turismo
	Veredores/Deputados	Não	Informal	Ganhos políticos	Passivo	Pressão; Agreg. de gp interesse	Conflito c/ gestor
	Empresas Petroleo	Sim	Privado	Produção	Passivo	Pressão; Aliciamento de setores	Pressão no gestor; Apoio da classe política

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Comunidade Escolar	Sim	Informal	Visitação, EA	Ativo	Pedido de apoio em eventos	Apoio ao gestor; eventos; Apoio do setor turístico
	Empresas (Turismo não-emb)	Sim	Privado	Parceiros, visibilidad.	Ativo	Ação conjunta c/ setor turismo	Apoio ao gestor; Conflito c/ prefeituras e turistas
	ONGs Ambientalistas	Não	ONG	Ensino, Prot. Amb.	Ativo	Acordos, projetos, uso estrutur.	Apoio ao gestor; conflito c/ prefeitura e petrolífera
	Ministério Público	Não	Público	Prot. aos Dir. Difusos	Ativo	Solicit. relatos; apoio demandas	Apoio ao gestor; conflito c/ prefeitura e petrolífera
	Imprensa	Não	Privado	Matérias	Ambígua	Solicit. Apoio; busca materias	Conflitos esporádicos c/ gestor; apoio turismo e ONG
UC 0	Pescadores	Sim	Informal	Uso do recurso	Passivo/Conflito	Art. p/ pesca furtiva; Pressão	Conflito c/ gestor; Apoio Marinha; Apoio de políticos
	Turistas	Sim	Informal	Contato c/ natureza	Ativo	Segue as regras, apoio/reclama	Conflito c/ gestor e setor turística;
	Empresas (Turismo embar.)	Sim	Privado	Ganhos econômicos	Ambígua	Pressão normas; Acord c/ Adm.	Conflito c/ gestor; pref. E pescad; Apoio setor turístico
	Marinha	Sim	Público	Uso do farol	Passivo	Pressão; Regras e Adordos c/ A.	Conflito c/ gestor; apoio a pesca e ao setor turismo
	Prefeituras Locais	Não	Público	Turismo, emp, Renda	Passivo	Pressão; apoio a grupos divers.	Conflito c/ gestor; apoio a pesca e ao turismo
	Veredores/Deputados	Não	Informal	Ganhos políticos	Passivo	Pressão; Agreg. de gp interesse	Conflito c/ gestor

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Empresas de Petroleo	Sim	Privado	Produção	Passivo	Pressão; Aliciamto de setores	Pressão no gestor; Apoio da classe política
	Comunidade Escolar	Sim	Informal	Visitação, EA	Ativo	Pedido de apoio em eventos	Apoio ao gestor; eventos; Apoio do setor turístico
	Empresas (Turismo não-emb)	Sim	Privado	Parceiros, visibilidad.	Ativo	Ação conjunta c/ setor turismo	Apoio ao gestor; Conflito c/ prefeituras e turistas
	ONGs Ambientalistas	Não	ONG	Ensino, Prot. Amb.	Ativo	Acordos, projetos, uso estrutur.	Apoio ao gestor; conflito c/ prefeitura e petrolífera
	Ministério Público	Não	Público	Prot. aos Dir. Difusos	Ativo	Solicit. relatos; apoio demandas	Apoio ao gestor; conflito c/ prefeitura e petrolífera
	Imprensa	Não	Privado	Matérias	Ambígua	Solicit. Apoio; busca materias	Conflitos esporádicos c/ gestor; apoio turismo e ONG
UC 08	CI- Conservação Internacional	Sim	ONG	Pesq. E Conservação	Ativo	Estabelecer Políticas e Pesquisa	Apoio financeiro e Equipamentos
	Ministério Público	Não	Público	Fiscalização da UC	Ativo	Ofícios de Monit. Da Gestão	Mediador de grandes conflitos
	Velejadores	Sim	Informal	Descanso e Abrigo	Ativo	Servir c/ parceiros eventuais	Pontual com pequenas doações
	Pesquisadores	Sim	Informal	Pesquisa Marinha	Ativo	Solicitação de autorização	Solicita ajuda para saídas a campo
	Comunidade de Caravelas	Sim	Informal	Dinheiro c/ Turismo	Ambígua	Pressão política c/ repres. Local	Estabelecer o "direito" de uso da UC

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Turistas	Sim	Informal	Visitação	Ativo	Visitação com operadores cad.	Impactos de visitação e visão ampliada da Instituição
	Pescadores Locais	Sim	Informal	Pesca na UC e próx.	Ambígua	Participação no Cons. Gestor	Pesca no interior da UC
	Pescadors de fora	Sim	Informal	Pesca na UC e próx.	Passivo	Pesca Noturna/Trabalho isolado	Pesca ilegal na UC
	Marinha do Brasil	Sim	Público	Local estratégico	Passivo/Conflito	Base militar no arquipélago	Conflito com equipe da UC
	Operadores Locais	Sim	Informal	Turismo	Ativo	Aumentar a demanda de uso	Políticas conjuntas com UC
	Operadores de fora	Sim	Informal	Turismo	Ativo	Aumentar e ordenar demanda	Relações com operadores locais
	Instituto Baleia Jubarte	Sim	ONG	Pesquisa	Ativo	Participação no Cons. Gestor	Aux. no controle de visits; Uso de equip. e estrut. da UC
UC 09	Índios	Sim	Informal	Uso da área/recursos	Passivo/Conflito	Ocupar; Tomar Posse	-
	Indigenistas	Não	Informal	Transf. Área Indígena	Passivo/Conflito	Mobilização dos índios	-
	Iphan	Não	Público	Sítio Histór.- cultural	Ambígua	Tentativa de preservar a área	-
	Proprietários de Terras	Sim	Informal	Caça	Passivo	Invasão da UC	-

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
UC 10	Indústrias Celulose	de Não	Privado	Parceria com UC	Ativo	-	-
	Prefeituras	Não	Público	Turismo	Ativo	Divulgação; Propaganda	-
	Petrobras	Não	Privado	Marketing Ambiental	Ativo	Apoyo (Brasil 500 anos)	-
	ONG's Ambientalistas	Não	ONG	Preservação da Mata	Ativo	Participação no Cons. Gestor	-
	Funai	Não	Público	-	Ambígua	Tentativa de parceria c/ UC	-
	Ass. de Moradores da Flona	Sim	ONG	Conces./Uso da Terra	Passivo	Se organizam formalmente	Conflitos com Indígenas (os que não fazem opção étnica)
	Projeto Saúde e Alegria	Não	Público	Projetos sociais	Ambígua	Financiamento (Trab. Na Flona)	Conflito c/ IBAMA (Flona); Convênios c/ IBAMA e ONGs
	IPAM	Sim	ONG	Pesquisa	Ativo	Projetos de Pesquisa	Conversa c/ Flona e Comunid.; Parcerias c/ Universid.
	LBA - NASA	Sim	ONG	Monitorar clima	Ativo	Trabalho em parceria c/ Flona	INPE; INPA; Conflito de poder com INPE
	Projeto Iara	Sim	Público	Manejo Pesqueiro	Ativo	Realiza projetos c/ comunidade	Pró-Varza; MMA; IBAMA
UFPA	Sim	Público	Pesquisa	Ativo	Apresenta projetos de Pesquisa	Conversa com gestão da Flona	
Fundação Oswaldo Cruz	Sim	Privado	Pesquisa d. tropical	Ativo	Projetos de Pesquisa	-	

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	UNB	Sim	Público	Pesquisa c/ látex	Ativo	Projetos de Pesquisa	-
	ITTO-LPF	Sim	Público	Manejo Florestal	Ativo	Financiamento; Apoio técnico	Iniciativa Privada de Santarém
	FUNAI	Não	Público	Área Indígena	Passivo/Conflito	Estimular a opção étnica	Apoio de ONGs indig.; Conflito c/ IBAMA e moradores
	ONGs Indigenistas	Não	ONG	Área Indígena	Passivo/Conflito	Estimular a opção étnica	Apoio da FUNAI e Pastoral da Terra; Conflito c/ IBAMA
	Pastoral da Terra-Igreja Cat.	Não	ONG	Área Indígena	Passivo/Conflito	Estimular a opção étnica	Apoio da FUNAI e ONGs indigenistas; Conflito c/ IBAMA
	Prefeitura de Belterra	Não	Público	Autonomia Território	Passivo/Conflito	Atuação Política no Conselho	Interação c/ ONGs; Conflito c/ IBAMA
	Prefeitura de Aveiro	Não	Público	Autonomia Território	Passivo/Conflito	Atuação Política no Conselho	Interação c/ ONGs; Conflito c/ IBAMA
	8º B.E.C. - Exército	Sim	Público	Pavimentação BR163	Ambígua	Aproximação	Prefeituras; Comunidades e IBAMA
	Escritório IBAMA Santarém	Não	Público	Apoiar a UC	Ativo	Apoio Institucional à UC	-
	Gerência Executiva IBAMA	Não	Público	Apoiar a UC	Ativo	Subordinação; Experimentos	Auxilia a Flona com burocracia
	Ministério Público	Não	Público	Dirimir Conflitos	Ativo	Tentar resolver os conflitos	-

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Agricultores	Sim	Informal	Desmatamento	Passivo	Apossar-se da Terra	Madeireiros
	Madeireiros	Sim	Informal	Madeira de lei	Passivo	Suborno e Pressão	Agricultura
	IBAMA - Diretoria Florestas	Não	Público	Consol. UC modelo	Ativo	Empenho para consolidar a UC	-
	Pró-Manejo Santarém	Sim	Público	Consolidação da UC	Ativo	Ajuda financeira e à equipe	IBAMA; Flona; KFW; ONGs locais
	KFW - Banco Mundial	Não	Público	Invest. Amazônia	Ativo	Financiamento; Auditorias	-
	DFID (Ag. Cooperação Inglesa)	Não	Público	Invest. Amazônia	Ativo	Financiar projetos da EMBRAPA	Embrapa; ITTO; IBAMA
	SPU (Serv. Patrimônio União)	Não	Público	Manter terras União	Ativo	Passa as terras ao IBAMA	IBAMA (Diret. Florestas); Lobby do Promanejo
	INTERPA	Não	Público	Emitir títulos proprie.	Passivo/Conflito	Não responder a pedidos da UC	Problemas c/ documentação e informações
	Prefeitura de Santarém	Não	Público	Autonomia Território	Passivo/Conflito	Atuação Política no Conselho	Interação c/ ONGs; Conflito c/ IBAMA
	EMBRAPA Dendrogene	Sim	Público	Implementar projeto	Ativo	Pesquisa na UC	DFID; ITTO
	Conselho Consultivo Flona	Sim	Público	Gestão Compart.	Ativo	-	-

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	IN CRA	Não	Público	Manter terras Indíg.	Passivo/Conflito	Emitir título posse; Atrai a pro.	IN CRA; Conflito com IBAMA; Assentados
C 11	Prefeitos da Região	Não	Público	Política	Ativo	Tira proveito de oportunidades	Outros Políticos
	Florestadoras	Sim	Privado	econômico	Passivo	Aproximação política	Políticos; Comunidades; Prefeituras
	Pecuaristas	Sim	Informal	Criação de gado	Passivo	Desqualificar a UC	Colônias; Vereadores; Sindicatos;
	Pescadores	Sim	Informal	Recursos pesqueiros	Ativo	Manifestar apoio e fiscalização	Políticas de Região
	Comunidades do Entorno	Não	Informal	Qualidade de vida	Ativo	Organizar-se em Associações	-
	Universidades	Sim	Privado	Pesquisa	Ativo	Trabalhos oportunos	-
	Ministério Público	Não	Público	Fazer cumprir a lei	Ativo	Questionar as ações da UC	-
	DNIT	Não	Público	Estradas	Âmbigua	Dissimulação (“Amorreamento”)	-
	Arrozeiros	Sim	Informal	Uso da água	Passivo	Ação Política Institucional	FARSUL - Federação de Arrozeiros do RS
	Órgãos policiais e militares	Não	Público	Apoio e Treinamento	Ativo	Apoio a UC	-
	Órgãos ambientais	Não	Público	Institucional	Ativo	Esporadicamente buscam apoio	-

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Entidades Ambientalistas	Não	ONG	Defesa da biodivers.	Ativo	Apresenta projetos; sol. Apoio	Falta de articulação entre as entidades
	EMBRAPA	Não	Público	Fortalecer a UC	Ativo	-	-
UC 12	Prefeito de Novo Airão	Não	Público	Projeção Política	Ambigua	Criar a "Festa do peixe"	Órgãos de Turismo e Meio Ambiente p/ apoio à Festa
	Comunidade do Cauixi	Sim	Informal	Uso da área/recursos	Ativo	Troca de favores; Auxíliam	-
	INPA e UFAM	Sim	Público	Pesquisa	Ativo	UC como área de	Grupos de pesquisa entre eles
	Banco Mundial - KFW	Não	Público	Planejamento	Ativo	Investimento e Atendimento	MMA-IBAMA; MRE; Auditorias Internacionais
	Diretoria de UCs em Brasília	Não	Público	Implementar a UC	Ativo		Cooperação Internacional (GTZ e KFW)
	Ater-Supes AM	Não	Público	Administração da UC	Ambigua	Problemas; Projeção política	-
	Útitema Amazônica	Não	ONG	Estratég. sócio-amb	Ativo	Aproximação; Part. Conselho	INPA; UFAM; Ag. De Coop. Inglesa; Sony found; ONGs
UC 13	OEMAS	Não	Público	Licenciamento	Passivo	Ofícios; Administ. Processos	-
	Prefeaturas Municipais	Não	Público	Licenciamento	Passivo	Ofícios; Administ. Processos	-
	Unidades de Conservação	Não	Público	Integração das UC	Ativo	Conselhos; Busca represent.	-

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Universidades	Sim	Privado	Pesquisa	Ativo	Reuniões; Contato direto	-
	Empresas Privadas	Não	Privado	Licenciamento	Passivo/Conflito	Reuniões; Contato direto	-
	Policías (PA; PC; PM; PF)	Não	Público	Fiscalização	Ativo	-	-
	Índios; Quilombolas	Sim	Informal	Uso da Terra	Passivo/Conflito	Buscar apoio; Contato c/ UC	FUNAI; MPF
	ONG's Ambientalistas	Não	ONG	Campo de Trabalho	Ativo	Contatos;	-
	Ministério Público	Não	Público	Fazer cumprir a lei	Âmbigua	Cobrança; Estabelecer prazos	-
	Comunidades	Sim	Informal	Melhorar diálogo	Ativo	Participação fóruns e reuniões	-
UC 14	Acadêmicos Biologia-UFSC	Sim	Público	Pesquisa	Ativo	Trabalho com escolas locais	-
	Empresa Estrela	Não	Privado	Preservação	Ativo	Oferecem apoio	-
	Gráfica	Não	Privado	Apoio	Ativo	Produção de material didático	-
	PM Ambiental	Não	Público	Área de Trabalho	Ativo	Fiscalizam área marinha	-
	Outras UC	Não	Público	Apoio	Ativo	Apoio mútuo financeiro	-

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	FATMA	Não	Público	Apoio	Ambígua	Apoio; disputa de poder	-
	DPU	Não	Público	Ordenar área marin.	Ativo	Apoio p/ ordenamento área	-
	Ministério Público	Não	Público	Apoio e cobrança	Ativo	Importante preservação p/	-
C 15	Pescadores	Sim	Informal	Recursos pesqueiros	Passivo/Conflito	Pressão direta; conflito aberto	Câmaras de Vereadores
	Prefeituras	Não	Público	Uso da área/recursos	Passivo	Pressão política	Articulação no Congresso; Governo; Ministros etc.
	NEMA	Não	ONG	Implantação da UC	Ambígua	Aprox.; apoio; denúncias	MPF; Universidade; Comunidade Local
	FURG	Sim	Público	Pesquisa	Ativo	Parceria p/ plano manejo; pesq.	-
	Proprietários e Pecuaristas	Sim	Informal	Posse e Uso da Terra	Passivo/Conflito	Ignoram a existência da UC	Conflitos pontuais; Câmaras de Vereadores
	Ministério da Saúde	Sim	Público	Controle Gp. Aviária	Ativo	Normas e Mandatos	Comunidade (Mudança de percepção)
	Florestadoras	Sim	Privado	Produção de Pinnus	Passivo	Pressão econômica e política	Prefeituras; Governo Estadual; Associações ind. E.com.
	Jipeiros	Sim	Informal	Turismo	Ambígua	Aproximação; negocia alternat.	-
	Observadores de Aves	Sim	Informal	Aves	Ativo	Inserção individual	-

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Ministério Público	Não	Público	Fazer cumprir a lei	Passivo	Formal; diálogo; assessoria	Judiciário
	Polícia Militar	Não	Público	Ampliar área atuação	Ativo	Atendem demandas da UC	-
	Moradores Veranistas	Sim	Informal	Lazer	Passivo	Pressão Política contra UC	Prefeituras; Câmaras de Vereadores
	FEPAM	Não	Público	Licenciamento	Ambígua	Articulação e Parceria	Concorrência p/ atuação e verba; Emater; Poder Púb. Est.
UC 16	ONGs-Soc. Bras. Defesa Litoral	Não	ONG	Visibilidade	Ambígua	Projetos conjuntos; apoio adm.	-
	Pescadores tradicionais	Sim	Informal	Recursos pesqueiros	Passivo/Conflito	Acompanhamento; busca apoio	Conflito com pescadores e caçadores subaquáticos
	Pescadores amadores	Sim	Informal	Recursos pesqueiros	Passivo/Conflito	Participação; tenta flexibilizar	Multas; Reuniões problemáticas
	Caçadores subaquáticos	Sim	Informal	Recursos pesqueiros	Passivo	Participação; lobby; manifest.	Pescadores; Autuações e apreensões
	Pesquisadores	Sim	Informal	Pesquisa	Ativo	Solicita apoio; dá informações;	Rede de informações
	Mergulhadores	Sim	Informal	Turismo	Ativo	Voluntariado; fotografias	-
	Polícia Ambiental	Não	Público	Otimizar atividades	Ativo	Reuniões; atividades conjuntas	Informais

UC	ATOR	Usuário	TIPO	INTERESSE	REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIA	INTERAÇÕES
	Instituto Butantã	Sim	Privado	Pesquisa	Ativo	Projetos; expedições reuniões;	Com outras instituições
	Inst. Florestal de São Paulo	Não	Público	Conserv. Fauna mar.	Ativo	Parcerias; conjuntas operações	Outras UCs
	Instituto Biociência	Sim	Privado	Pesquisa	Ativo	Projetos; estagiários	-
	Grupo do Fausto	Não	Informal	Conserv. Do litoral	Ativo	Elabora conjuntas atividades	Conflito com marinha; caçadores; função política