



## Mosaico Carioca de Áreas Protegidas e a perspectiva de gestão integrada do território no contexto urbano

### *Carioca Mosaic of Protected Areas and the perspective of integrated management of the territory in the urban context*

Ingrid Almeida de Barros PENA<sup>1\*</sup>, Camila Gonçalves de Oliveira RODRIGUES<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Instituto Internacional para Sustentabilidade (IIS), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

<sup>2</sup> Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Seropédica, RJ, Brasil.

\* E-mail de contato: [ingrid.pena@gmail.com](mailto:ingrid.pena@gmail.com)

Artigo recebido em 23 de novembro de 2017, versão final aceita em 10 de junho de 2018.

**RESUMO:** O Mosaico de Área Protegida (MAP) é uma estratégia que preconiza a gestão integrada e participativa de áreas protegidas, e está previsto na Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 – que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa cujo objetivo foi analisar e problematizar o funcionamento do MAP a partir da categoria analítica “território”, com base principalmente na sua acepção sociopolítica, utilizando como objeto de estudo o Mosaico Carioca. Esse mosaico possui a particularidade em relação aos outros mosaicos devido ao fato de estar inserido no contexto urbano, situado no município do Rio de Janeiro – uma cidade que vem sofrendo transformações na sua configuração, geradas a partir de interesses diferenciados que raramente contemplam a conservação da biodiversidade. Por meio de uma abordagem qualitativa, foram aplicados os seguintes métodos de pesquisa: levantamento bibliográfico, análise de dados secundários e realização de entrevistas semi-estruturadas. A partir do conceito de território, da abordagem escalar e de reflexões que permeiam o debate sobre a gestão integrada de áreas protegidas, foram ressaltadas as potencialidades e os desafios em relação aos mosaicos, em especial ao MC. Além disso, o estudo identificou divergências entre a visão da esfera pública e a da sociedade civil no que diz respeito à gestão do território e as expectativas de transformação espacial por parte dos atores com maior poder de influência, no caso do Rio de Janeiro, aliadas à interesses políticos em confluência com o modelo de cidade instituído.

*Palavras-chave:* território; mosaico de áreas protegidas; Mosaico Carioca de Áreas Protegidas.

---

**ABSTRACT:** Mosaics of Protected Areas (MAP) are a strategy that advocates for the integrated and participatory management of protected areas. In Brazil, they are foreseen in Law 9.985 of July 18, 2000, which established the National System of Conservation Units (SNUC). This article presents results of a research that aimed to review and discuss the Mosaics of Protected Areas from the analytical category "territory", based mainly on its socio-political meaning, using as object of study the *Carioca* Mosaic (MC). This mosaic has the peculiarity of being inserted in an urban environment, located in Rio de Janeiro, a city that has undergone changes in its configuration generated from different interests that rarely contemplate environmental conservation. Through a qualitative approach, the following research methods were applied: literature review, secondary data analysis, and individual semi-structured interviews. From the concept of territory, the scalar approach and the reflections that permeate the debate regarding integrated management of protected areas, are highlighted the potentialities and challenges of the Mosaics, particularly of the MC. Moreover, this study also identifies divergences between the views of the public sphere and of the civil society in relation to the management of the territory, as well as the expectations of spatial transformation of the actors with greater power of influence, who are, in the case of Rio de Janeiro, allied to the political interests in confluence with the established city model.

*Keywords:* territory; mosaic of protected areas; Carioca Mosaic of Protected Areas.

## 1. Introdução

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

Os MAP pressupõem a gestão integrada de UC e demais áreas protegidas que possuam características ecossistêmicas em comum. Essa composição indica que a gestão das áreas requer uma articulação entre as diferentes esferas da administração pública (de acordo com as áreas protegidas que integram o MAP) e as diferentes instituições e atores interessados (ONGs, empresas, universidades, etc.). Assim,

além de uma iniciativa que visa o manejo integrado das áreas protegidas e de suas respectivas áreas de influência, também representam um *locus* privilegiado para se pensar sobre a conservação da biodiversidade e as transformações sociais associadas no território.

É oportuno destacar que o SNUC apresenta instrumentos que visam garantir a participação social na criação, consolidação e gestão das UC, como os Mosaicos de Unidades de Conservação. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), oficialmente instituído pelo Decreto 5.758 de 13 de abril de 2006, buscou ampliar a abordagem das áreas protegidas ao evidenciar a importância das terras indígenas e dos territórios quilombolas como parte da política de conservação da biodiversidade brasileira. Assim, o instrumento Mosaico de Unidades de Conservação também englobaria outros espaços territorialmente protegidos, sendo denominado Mosaicos de Áreas Protegidas.

O Mosaico Carioca (MC) – ilustrado na Figura 1 –, foco deste artigo, foi reconhecido oficialmente pelo Ministério do Meio Ambiente, através da por-

taria de nº 245, de 11 de julho de 2011. Com cerca de 35.000 hectares, apresenta a particularidade de estar inteiramente inserido na malha urbana, situado principalmente no município do Rio de Janeiro, com pequenas partes nos municípios de Nova Iguaçu e Nilópolis.

Conforme a portaria de reconhecimento, este mosaico é composto por 23 (vinte e três) UC. Contudo, durante o desenvolvimento da pesquisa algumas UC foram recategorizadas e criadas para compatibilizar sua gestão com a real dimensão e função da área. Em junho de 2013, as Áreas de Proteção Ambiental dos Morros do Leme e Urubu, Áreas de Proteção Ambiental dos Morros da Babi-

lônia e São João e o Parque Estadual da Chacrinha foram agrupados em uma única área que passou a se chamar Parque Natural Municipal da Paisagem Carioca. Em agosto do mesmo ano foi criado o Parque Estadual do Mendanha, que abrange grande parte da Área de Proteção Ambiental Gericinó-Mendanha.

Neste contexto, em 2013 foi elaborada uma proposta de uma nova portaria ministerial para o Mosaico Carioca, contemplando as mudanças em relação à composição das UC. Desde então sua gestão se baseia na proposta de portaria, apesar desta ainda não ter sido oficialmente reconhecida pelo Ministério do Meio Ambiente.

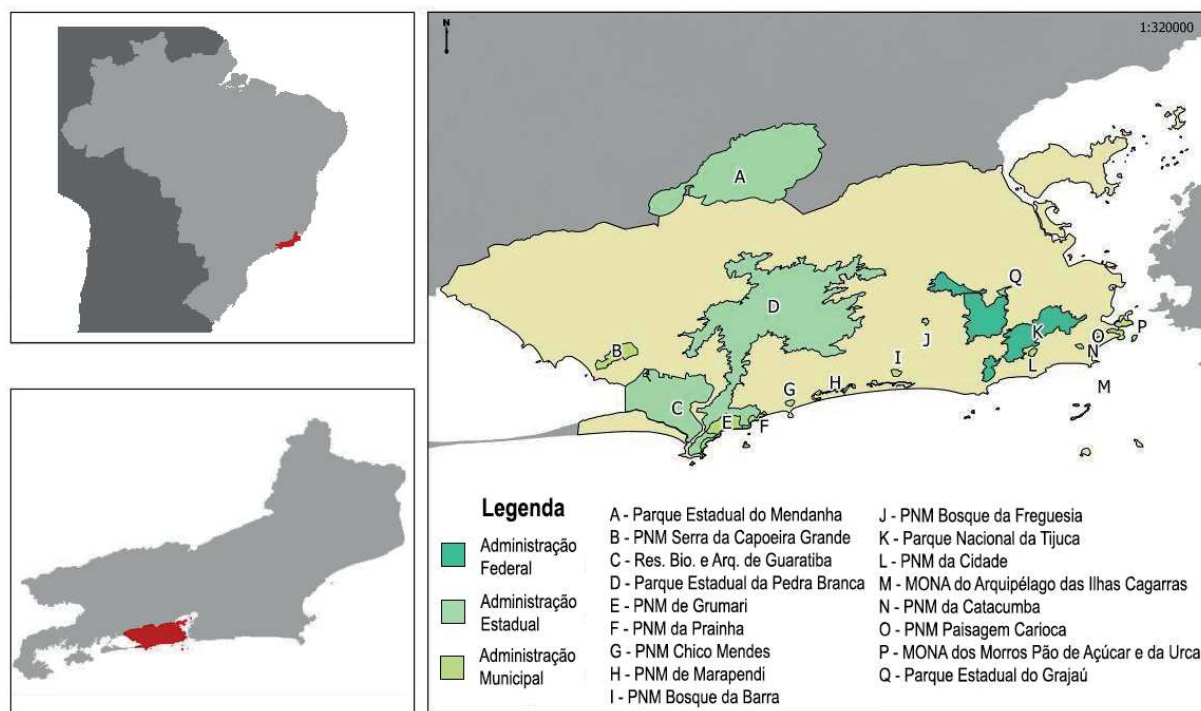


FIGURA 1 – Unidades de Conservação e esferas de administração do Mosaico Carioca de Áreas Protegidas (Rio de Janeiro, RJ), conforme proposta de portaria ministerial, elaborada em 2013.

A gestão das então 19 (dezenove) UC (com base na proposta de portaria) que o compõem é dividida entre as três esferas governamentais<sup>1</sup>, seu conselho consultivo – formado por representantes de empresas, da sociedade civil, da academia e do poder público – teve sua composição oficializada em 2014 e é a sua instância de gestão. As UC que compõem esse Mosaico são: Parque Nacional da Tijuca e Monumento Natural das Ilhas Cagarras, geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Parque Estadual da Pedra Branca, Parque Estadual do Mendanha e Reserva Biológica Estadual de Guaratiba, geridas pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA); Parque Natural Municipal Bosque da Barra, Parque Natural Municipal do Marapendi, Parque Natural Municipal Penhasco Dois Irmãos, Parque Natural Municipal de Grumari, Parque Natural Municipal do Mendanha, Parque Natural Municipal da Serra da Capoeira Grande, Parque Natural Municipal da Paisagem Carioca, Parque Natural Municipal da Catacumba, Parque Natural Municipal da Cidade, Parque Natural Municipal Chico Mendes, Parque Natural Municipal Bosque da Freguesia, Parque Natural Municipal da Prainha, Parque Estadual do Grajaú e Monumento Natural Dos Morros Do Pão De Açúcar e da Urca, geridos pela então Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (SMAC)<sup>2</sup>.

O contexto recente do desenvolvimento do município do Rio de Janeiro é único. Em virtude

dos megaeventos como a Copa, realizada em 2014, e as Olimpíadas (2016), o município passou por transformações na sua configuração geradas a partir de interesses diferenciados: de um lado grandes investidores motivados pela mercantilização dos espaços e serviços da cidade, e de outros cidadãos reivindicando acessibilidade aos serviços e espaços públicos. Neste contexto, as UC do município funcionam, sob a perspectiva do poder público, como uma oportunidade de valorização de espaços, ao mesmo tempo em que estão inseridas num enredo de especulação imobiliária.

Neste sentido, ressalta-se a importância de discutir a implementação do Mosaico como um instrumento de política pública que preconiza uma gestão integrada e participativa – e que, portanto, valoriza a formação de novas institucionalidades – em um território marcado por interesses e intervenções espaciais conflituosas e impactantes. Ao mesmo tempo, este mesmo território abriga em suas áreas protegidas remanescentes de Mata Atlântica de alta relevância para a conservação da biodiversidade no âmbito global (Mittermeier *et al.*, 2011).

A gestão de unidades de conservação, em bases sustentáveis, é um desafio comum no Brasil por se tratar de uma política pública que não contempla recursos condizentes com a magnitude de suas responsabilidades. No caso do MC, este cenário desafiador se intensifica pelo fato dele se localizar em uma metrópole que cresce sob vetores econômicos, impulsionando alterações socioespa-

<sup>1</sup> Sendo a federal pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a estadual pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA/SEA), e a municipal pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (SMAC).

<sup>2</sup> Em janeiro de 2017, após a fusão com Secretaria de Conservação, a SMAC foi rebaixada à uma Subsecretaria da Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente (SECONSERMA), e em outubro do mesmo ano reduzida à uma Coordenadoria (Geral de Meio Ambiente) da SECONSERMA. Em maio de 2018, a Coordenadoria passa a se chamar “Coordenadoria Geral”, tendo como responsabilidade as áreas verdes da cidade (unidades de conservação, hortas e reflorestamento), e em paralelo é reativada a Subsecretaria de Meio Ambiente, encarregada pelas ações de monitoramento, fiscalização e licenciamento.

ciais que raramente contemplam a conservação e a justiça ambiental (Ibase, 2013). Cabe, neste sentido, questionar em que medida as iniciativas desenvolvidas no âmbito do MC podem influenciar as diretrizes e ações acerca do uso e da ocupação do território no qual está inserido e, nesta perspectiva, buscar compreender o seu papel para a cidade. Para a análise dessas questões crê-se necessário verificar com maior refinamento o caráter das relações entre os atores e as instituições vinculadas direta e indiretamente à gestão do MC, buscando analisar, por exemplo, as influências internas ao território e os pontos de cooperação e conflito. Este tipo de perspectiva permitiria visualizar a presença e o papel dos agentes com maior grau de influência no processo de apropriação e dominação dos recursos do espaço, descortinando-se aspectos políticos e institucionais que norteiam os processos referentes aos mosaicos.

Este trabalho advém de uma pesquisa desenvolvida entre os anos 2013 e 2015, cujo objetivo foi analisar e problematizar os Mosaicos de Áreas Protegidas a partir da categoria analítica “território”, com ênfase na sua acepção sociopolítica, utilizando como objeto de estudo o Mosaico Carioca. Esta abordagem evidencia a pluralidade de elementos de natureza social e política analisados e favorece a compreensão sobre conformação escalar associada ao desenvolvimento territorial. Isto é, a qualidade de articulação de políticas públicas e instrumentos de intervenção que influenciam um determinado território (enquanto recorte espacial), visando o planejamento e aprimoramento das ações empreendidas neste espaço.

No âmbito da compreensão sociopolítica de território, destaca-se a argumentação de Costa (2012), para o qual todos os homens nascem numa

condição espacial original. Quer dizer que herdamos um conjunto de normas, regras e leis organizadas a partir de valores que dão sentido à sociedade. Mas as formas de existir nesse espaço e dele apropriar-se ou adequar-se não é uma condição original – isso tem sentido na ação dos atores, na construção dos territórios. Assim, as ideias que contribuem para a formulação do conceito de território estão diretamente vinculadas a questões e conflitos de interesses que surgem nas relações sociais em diferentes tempos históricos (Costa, 2012). Neste contexto, tendo em vista a lógica na qual as sociedades contemporâneas estão inseridas, entende-se que a (re) produção do espaço a partir de relações construídas por um conjunto de atores, e a formação de novos territórios, está diretamente relacionada ao modo de produção e consumo vigente em cada sociedade.

Ainda que na pesquisa desenvolvida tenha-se optado, principalmente, por marcos teóricos com ênfase na temática da produção social do espaço e sua interface com o desenvolvimento, outros campos de estudo também contribuíram para a elaboração da abordagem teórica, como a sociologia rural, geografia, economia e urbanismo. No contexto do debate da questão territorial foram tecidas considerações sobre a abordagem escalar nas intervenções espaciais e apresentados alguns aspectos sobre governança e participação, que perpassam o debate territorial no âmbito da gestão das unidades de conservação.

Na pesquisa foi apresentado um panorama dos Mosaicos existentes em todo o país até 2015, com ênfase nos do estado do Rio de Janeiro, o que possibilitou uma melhor compreensão das dinâmicas de implementação destes instrumentos e, portanto, um maior embasamento para compreender os processos relacionados ao estudo do MC.

---

Para compreender as relações socioespaciais estabelecidas no contexto do Mosaico Carioca, serão apresentadas, além de sua caracterização física e institucional, algumas questões relacionadas à conservação da biodiversidade e à dinâmica de reprodução social urbana.

Assim, a pesquisa foi desenvolvida a partir de dois eixos de análise: I. O contexto nacional, no qual foram criados 12 mosaicos entre 2009 e 2013; II. A função e gestão do Mosaico Carioca, objeto da investigação do trabalho de campo. Neste artigo, foram abordadas apenas as análises referentes ao segundo eixo, que consistem nos resultados primordiais da pesquisa.

## ***2. Procedimentos metodológicos e organização da pesquisa***

Inicialmente, a abordagem territorial na formulação de políticas públicas foi escolhida como o eixo norteador da pesquisa que deu origem à esse artigo. Contudo, compreendeu-se que essa ideia estava consolidada no âmbito do desenvolvimento rural, mas que a sua adoção na elaboração de políticas públicas de conservação da natureza necessitava de um maior balizamento teórico. Assim, a própria categoria que fundamenta a abordagem – território – passou a ser a referência para a análise do Mosaico Carioca. O “território” é, neste trabalho, compreendido essencialmente como um espaço socialmente construído, marcado por disputas e campos de interesse e determinado fisicamente, isto é, que possui limites físicos de caráter político/administrativo e recursos naturais protegidos. No próximo item, o conceito é examinado de forma mais acurada.

Por meio de uma abordagem qualitativa, foram aplicados os seguintes procedimentos de pesquisa: pesquisa bibliográfica em livros, teses e dissertações, artigos disponíveis na internet e *sites* governamentais e não governamentais; e realização de entrevistas semi-estruturadas.

O estudo do contexto de criação e gestão do Mosaico Carioca foi orientado pelas entrevistas, através das quais foram apresentados entendimentos e percepções de atores que pertencem a instituições públicas e privadas, envolvidas diretamente e indiretamente com a gestão do MC. Optou-se por um roteiro de entrevistas semi-aberto, o que contribuiu para dar foco à entrevista, no entanto, sem impossibilitar manifestações que agreguem novas ideias ou aprofundamentos. Embora não tenha sido solicitado aos interlocutores que representassem as instituições das quais fazem parte, considera-se que em alguma medida os depoimentos fornecidos refletem suas respectivas atuações e experiências profissionais, pois as compreensões e interesses desses atores são fruto do modo como cada “sujeito observa, vivencia e analisa seu tempo histórico, seu momento, seu meio social, etc” (Duarte, 2004, p. 219).

Para a seleção dos entrevistados e para a elaboração dos roteiros de entrevistas, foram identificados três principais eixos temáticos, com base na construção teórica e nas relações presentes no MC que se desejou investigar, sendo eles: 1) O processo de criação do Mosaico Carioca; 2) O processo de consolidação do Mosaico Carioca; 3) Entendimentos e percepções sobre o instrumento Mosaico de Áreas Protegidas, com ênfase no Mosaico Carioca. Assim, todos os interlocutores selecionados estiveram, em algum momento envolvidos nos processos de criação e/ou consolidação do Mosaico Carioca,



---

ou possuem entendimentos e compreensões sobre o instrumento MAP, com alguma experiência direta ou indireta no MC. Também participaram da pesquisa representantes da sociedade civil e funcionários que atuavam nos órgãos públicos responsáveis pela gestão das áreas protegidas inseridas no MC.

Para tratar da seleção de interlocutores para o primeiro eixo temático foi considerada a interlocução com um dos principais responsáveis pela criação do Mosaico Carioca, o seu ex Secretário Executivo (de 2009 até setembro de 2013) que durante a entrevista indicou outros interlocutores, todos funcionários de órgãos governamentais, uma vez que não houve envolvimento de segmentos da sociedade civil no processo de criação do MC.

Durante a elaboração da pesquisa, que ocorreu concomitantemente ao processo de constituição do conselho consultivo do MC, foi eleito um colegiado coordenador composto por três integrantes do poder público, um de cada esfera governamental e três da sociedade civil. Entendendo que os integrantes do colegiado coordenador teriam mais interesse e disponibilidade em se envolver no processo de consolidação do Mosaico, este grupo foi escolhido como o segmento principal para as entrevistas do segundo eixo temático da pesquisa. Além deste grupo, um interlocutor que esteve envolvido no processo de consolidação, mas cuja organização governamental não possui assento no conselho, também contribuiu com os entendimentos deste eixo. Assim, foram sete os interlocutores para tratar de aspectos relativos à consolidação do Mosaico Carioca, sendo quatro do poder público e três de segmentos da sociedade civil.

A princípio, o terceiro eixo temático não estava previsto. No entanto, o contato com alguns pesquisadores tornou evidente que seus entendi-

mentos gerariam reflexões interessantes para a análise do instrumento MAP. Para a composição desse eixo, foram entrevistados dois pesquisadores universitários e um de um instituto de pesquisa sem fins lucrativos. Os três interlocutores possuem um histórico de envolvimento em projetos e iniciativas relacionados ao Mosaico Carioca.

Dos quinze atores elencados, doze foram entrevistados, possibilitando contemplar uma parte relevante dos segmentos envolvidos nos processos de criação e gestão do MC. Optou-se por preservar a identidade de todos os interlocutores, representando-os apenas pelas categorias institucionais, sendo os G's representantes de órgãos governamentais, S's representantes da sociedade civil e P's pesquisadores. Na Tabela 1 estão indicadas as inserções institucionais dos informantes no segundo semestre de 2014, período em que as entrevistas foram realizadas, em cada um dos eixos temáticos.

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

Após as entrevistas, o material empírico foi transcrito, sistematizado, analisado e agrupado em seis indexadores, denominados “unidades de significação” (Duarte, 2004), sendo alguns deles similares aos termos e palavras escolhidos para as questões: 1) Gestão Pública; 2) Influências internas e externas ao

MC; 3) Atores e instituições - perspectivas de conflito e cooperação; 4) Desenvolvimento territorial e políticas públicas; 5) Expectativas e tendências; 6) O papel da academia no debate.

Posteriormente foi realizado o cruzamento deste material com as referências teórico/concei-

TABELA 1 – Inserções institucionais dos interlocutores entrevistados, sendo os G’s representantes de órgãos governamentais, S’s representantes da sociedade civil e P’s pesquisadores. Os eixos temáticos referem-se ao processo de criação do Mosaico Carioca (1), ao processo de consolidação do Mosaico Carioca (2), e à entendimentos e percepções sobre o instrumento Mosaico de Áreas Protegidas, com ênfase no Mosaico Carioca (3).

Eixo temático	Interlocutores	Inserção institucional
1	G1	Ex Secretário Executivo do Mosaico Carioca
	G2	Servidora INEA
	G3	Representante do Núcleo de Apoio ao Mosaico Carioca (SMAC)
2	G3	Representante da Coordenação do Núcleo de Apoio ao Mosaico Carioca (SMAC)
	G4	Gestor de Parque (INEA)/ Membro do colegiado coordenador do Mosaico Carioca
	G5	Gestor de Parque (SMAC)/ Membro do Colegiado coordenador do Mosaico Carioca
	G6	Analista do ICMBio/ PNT Membro do Colegiado coordenador do Mosaico Carioca
	S1	Integrante da ONG Ecomarapendi/ Membro do Colegiado coordenador do Mosaico Carioca
	S2	Integrante da Rede Carioca de Agricultura Urbana - Membro do Colegiado coordenador do Mosaico Carioca
	S3	Integrante de um Projeto do Ibase
3	P1	Pesquisador (UFRJ)
	P2	Pesquisadora do Ibase
	P3	Pesquisadora (UFF)



---

tuais que orientam os objetivos da pesquisa. Esse procedimento possibilitou compreender as origens e a lógica de relações estabelecidas no contexto do Mosaico Carioca e, também, o modo como os diferentes interlocutores entenderam as questões levantadas nas entrevistas.

A pesquisa foi concluída em fevereiro de 2015. Contudo, após essa data as atividades do MC foram acompanhadas por meio da inserção empírica e institucional de uma das autoras no seu conselho consultivo. Além disso, as iniciativas de outros mosaicos também foram acompanhadas pela pesquisadora em virtude de sua participação na Rede de Mosaicos de Áreas Protegidas (REMAP).

### ***3. Revisão teórica: subsídios para a compreensão dos Mosaicos de Áreas Protegidas a partir da categoria de análise “território”***

O interesse pela dimensão espacial dos fenômenos econômicos e sociais vem se fortalecendo em diversas áreas de estudo, e a variável espacial passou a obter maior atenção e ser considerada como essencial para se compreender o dinamismo de determinadas regiões e suas relações entre os atores e as instituições (Schneider & Tartaruga, 2004). O discurso atual no âmbito acadêmico e político evidencia um novo direcionamento na formulação de políticas públicas, voltado para escalas diversificadas (micro, meso, metropolitana, rural, urbana) como cerne da estratégia de desenvolvimento emergente. Neste cenário, o conceito “território” ganha destaque na pesquisa geográfica e vem sendo submetido a tentativas de redefinição e depuração,

adquirindo novos e importantes significados (Saquet, 2010; Souza, 2013).

Segundo Schneider & Tartaruga (2004), a abordagem territorial surge como uma noção que permite explicar o papel do espaço como fator de desenvolvimento. O enfoque territorial tem fundamentado propostas de intervenção políticas em vários países da Europa e América Latina. Assim, o território passa a ser entendido como “uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal” (p. 2). Entretanto, acredita-se que a relação entre o conceito de território concebido primeiramente no âmbito da geografia e a sua conotação instrumental, utilizada para formular intervenções espaciais, não é clara e carece de aprofundamento teórico. Desta forma, entende-se como necessária para o balizamento teórico do artigo a apresentação de uma breve análise das noções que contribuem para a formulação do conceito, para que este possa servir de condutor e categoria de análise para a compreensão dos MAP. Para um levantamento de significados do conceito de território, Saquet (2010) inicia suas reflexões apresentando produções teóricas de autores que abordam as relações de poder. Para o autor,

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

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

a sua manutenção. Segundo o autor, a difusão das ideias de Maquiavel aliada à descoberta e ocupação do chamado “Novo Mundo”, fez com que a ideia de território passasse a ser compreendida também como um espaço para dominação e exploração, isto é, um receptáculo de investimentos econômicos.

O surgimento do conceito de “território” na Idade Contemporânea tem por base as formulações de Friedrich Ratzel, no cenário histórico da unificação alemã. O território ratzeliano é resultado da influência das ciências naturais – na qual o conceito de território era entendido como área de proteção de animais –, a partir da qual foram formuladas as compreensões sobre natureza e Estado (Saquet, 2010).

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

Para Brunet (2001 *apud* Girardi, 2013), cada ator possui sua estratégia, interesse e representação na produção do espaço, e seus objetivos podem se cruzar e ser fontes de conflitos, pois esses atores possuem poderes de intervenção desiguais. Como os poderes não são simétricos, na configuração

dos territórios estão presentes principalmente os interesses e estratégias dos atores transformadores com maior poder de ação.

Para Castro (2005),

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

Assim, o território pode ser compreendido como um espaço delimitado onde materializam interesses e conflitos, ou seja, relações de poder que acarretam transformações no espaço. Nas palavras de Costa (2012), “o território é o espaço onde uma ação é exercida com a finalidade de produzir os interesses do ator que a exerce” (p. 18). Isto quer dizer que “território” significa – fundamentalmente – um espaço determinado a partir das relações de poder. Souza (2013) acredita que mesmo fora de um contexto democrático, há de se buscar um consentimento no exercício do poder e, portanto, no exercício do controle de um determinado espaço (p. 86).

Com base nesta argumentação, o autor coloca a seguinte questão como primordial para tratar do conceito de “território” e de sua aplicação: “quem domina, governa ou influencia e como domina, governa ou influencia esse espaço?” (Souza, 1995 *apud* Souza, 2013, p. 86)<sup>3</sup>. No presente trabalho, a questão colocada por Souza serve de ideia guia

<sup>3</sup> O autor ressalta que não compreende governo como sinônimo de governo estatal, mas à algum tipo de governo, mesmo que um autogoverno.

---

na abordagem do “território” na problematização dos MAP.

Portanto, o território deve – primeiramente – ser compreendido como um reflexo das relações de poder presentes em um determinado espaço. Neste sentido, a apreensão do território de um MAP está condicionada ao desvelamento de interesses que o influenciam, constroem, sustentam e dominam. Corroborando com esta noção, Nunes (2006) defende que, como o território reflete as relações de poder, estes “são estigmatizados de acordo com os elementos que nos permitem identificar e conhecer essas relações” (p. 71). No caso dos mosaicos, as relações de poder estão associadas principalmente aos recursos naturais, mas também aos culturais, uma vez que estão relacionadas as diferentes formas de apropriação da natureza. As disputas vigentes nos territórios dos mosaicos estão relacionadas ao controle, conhecimento e gestão dos recursos, aos serviços ambientais por eles prestados e ao uso e ocupação de áreas com relevante qualidade ambiental.

No caso dos mosaicos, diferentes esferas de poder (considerando a esfera governamental e a sociedade civil organizada, por exemplo) atuam na gestão de um território que abriga bens naturais e culturais. Neste sentido, cabe indagar em que medida o mosaico pode se constituir como um instrumento relevante no âmbito da gestão sustentável dos bens naturais presentes em um determinado território. Trata-se de mais uma instância de concentração de poder ou pode funcionar como um espaço para integração de ações no âmbito das áreas protegidas a partir de interesses diversos? Implementado num território, o mosaico interfere no uso e ocupação das áreas protegidas? Não há a pretensão de elucidar completamente as questões,

que valem-se, na verdade, como orientadoras para a construção da compreensão sobre os mosaicos. Defende-se que esta investigação deve ser realizada com a finalidade de contribuir posteriormente na apropriação e no entendimento pelos atores que participam da criação e gestão dos mosaicos.

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

### *3.1. Reflexões sobre escalas*

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

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

---

escolhido (Castro, 1992, p.23).

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

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

Assim, uma política pública, que é fruto de uma ideia de ação num dado campo de expressão de poder, transforma um determinado espaço, que é o *locus* de sua materialização. Neste sentido, a formulação de uma política pública é acompanhada de questionamentos sobre a escala adequada de acordo com as expectativas de transformação e intervenção no espaço.

Debatendo sobre escalas de ação política num contexto de intervenção política e teórico-conceitual, Vainer (2001-2002) aborda a oposição entre o local/regional, o nacional e o global, colocando a questão “qual a escala pertinente (ou prioritária), seja para a análise econômica e social, seja para a ação política eficaz?” (Vainer, 2001-2002, p. 141). Neste sentido, o autor aborda a discussão entre os pensamentos desenvolvimentistas versus neoliberais para pensar na melhor escala de ação, e apresenta como contraponto a escala global, que vem ganhando destaque no debate intelectual e político com a ponderação da formação de uma sociedade globalizada. Do mesmo modo que o autor

apresenta a crítica relacionada à valorização do local (associada aos ideais neoliberais), também aponta as limitações das ações políticas em âmbito global: tentam evidenciar a impotência do Estado nacional para fazer frente aos desafios colocados por cada realidade política, econômica, social, cultural e ambiental. Vainer (2001-2002) conclui defendendo uma não-oposição das escalas, mas a sua articulação e combinação, já que vivemos cotidianamente no mundo e num determinado local, num determinado município, numa determinada cidade, num determinado país. Argumenta então, a favor da multi e transescalaridade para a construção de estratégias políticas.

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

Discutir estratégias territorializadas de desenvolvimento passa, do meu ponto de vista, por encontrar a escala adequada para a definição de determinado campo em que os problemas são mais bem visualizados e quais instrumentos e medidas e ações concretas públicas serão acionadas sob aquele prisma particular de observação. Nesse sentido, consideramos que é imprescindível buscar construir estratégias multiescalares e encontrar a escala adequada que defina

---

determinado campo no qual a decisão deve ser tomada (Brandão, 2008, p. 155).

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

#### ***4. Principais resultados***

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

nalmente, onde se expressam, em diversas escalas, disputas, conflitos e acordos.

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

Institucionalmente é constituído por um conselho de caráter consultivo, composto de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil e que pressupõe a integração entre as esferas de governo e participação de todos os segmentos envolvidos.

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

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

No âmbito do contexto político-eleitoral (as entrevistas foram realizadas em 2014, ano eleitoral), os MAP se inseriram num contexto de proposições dos poderes públicos, configurando-se em compromissos assumidos por deputados e vereadores. Em 2014, de forma inédita, os MAP do estado do Rio

de Janeiro obtiveram recursos oriundos de emendas parlamentares. Neste sentido, salienta-se a necessidade de diversificar as fontes para a gestão dos mosaicos, evitando que fiquem atreladas somente aos acordos políticos.

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

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

Também foi interpretado por representantes da sociedade civil que as instituições públicas, por terem sido protagonistas no processo de criação do MC, se posicionam como “donas” do MC, o que dificulta a perspectiva de cooperação entre o Estado e a sociedade civil e o amadurecimento do processo dialógico. Pode-se dizer que esta situação está associada a uma visão tecnicista, imbricada na ideologia neoliberal que vem acompanhando a

gestão ambiental, fomentando o entendimento de que a democracia e produção coletiva atrapalham os processos de conservação da biodiversidade, e valorizando o conhecimento técnico em detrimento de outros saberes e experiências (Zhour, 2012; Loureiro, 2014).

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

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

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



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

Constatou-se, também, anseio de que no âmbito do MC sejam firmadas parcerias institucionais com entidades públicas e privadas, que oportunizem a realização de projetos. Apesar do abarcamento da sociedade civil e suas instituições como fontes de poder nos processos de gestão das áreas protegidas se constituírem como um fator progressista, é importante compreender que a redistribuição de poderes na elaboração e envolvimento em projetos não acarreta, necessariamente, ampliação no nível de justiça e divisão de benefícios (Bursztyn & Bursztyn, 2013).

O contexto urbano no qual o MC está inserido exerce influência no desenvolvimento das relações sociais e político-institucionais que o sustentam, e também nos impactos ambientais sofridos (naturais e principalmente antrópicos). Especificamente na década de 2010, num cenário de “megaeventos, meganegócios, megaprotestos” (Vainer, 2013, p. 37), os interesses e intervenções espaciais que envolveram – e envolvem – a cidade são ainda mais conflituosos e impactantes. Vainer (2013) destaca

o autoritarismo presente nas relações instituídas entre os governantes e os cidadãos, repercutida no desrespeito à dignidade da população no que se refere a prestação de serviços (p. 13) e nos maciços investimentos urbanos em obras relacionadas à Copa do Mundo (no ano de 2014) e, no caso do Rio de Janeiro, também aos Jogos Olímpicos (p. 37), que catalisaram a segregação socioespacial na cidade.

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

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

As tensões na forma de organização do espaço acontecem porque os interesses de interferência são assimétricos. Logo, as decisões tomadas acerca das

transformações no território, enquanto substrato material e intangível, não são tomadas de modo consensual, mas conflituoso. O território é, então, o espaço onde se desenvolvem disputas entre os diferentes poderes, que são diferenciados e, portanto, cada transformação sofrida é decisão tomada por quem domina, governa ou influencia (Souza, 1995; Castro, 2005; Brandão, 2007).

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

Cumprir destacar nos depoimentos a limitada integração entre os órgãos públicos e entre políticas públicas e instrumentos de gestão territorial. Neste sentido, apesar da expectativa exposta por parte de alguns entrevistados de que o “mapa do Mosaico Carioca” fosse usado como um instrumento de planejamento e ordenamento do território, o contexto de gestão do MC e – de modo geral – de todos os MAP, ainda não é de integração entre as políticas setoriais.

#### *4.1. Potencialidades e limitações dos MAP como um instrumento relevante no âmbito da gestão dos recursos de um determinado território*

A ascendência da abordagem territorial no Brasil está vinculada também à noção de sustentabilidade, ambas incorporadas às novas “estratégias de desenvolvimento”. Contudo, da mesma forma

que o entendimento sobre abordagem territorial e sua interface com o desenvolvimento não está consolidada, a ideia de desenvolvimento sustentável tem sido banalizada e esvaziada ao ser incorporada a debates e esferas da sociedade cujas práticas não condizem com a essência do termo. Neste contexto, consagra-se uma visão tecnicista do meio ambiente (Zhou, 2012), que se apropria de noções como governança, parceria e participação, entre outras; colocando a questão ambiental ao sabor do mercado.

No Brasil, a posição do governo – imobilizado pelos interesses que o sustentam – não parece cogitar acatar outro modelo de desenvolvimento que não o vigente. O “papel” do patrimônio ambiental para o modelo de desenvolvimento atual configura-se na mercantilização de recursos naturais renováveis, não renováveis e de outros elementos associados à dinâmica de apropriação desses bens, como cultura, lazer e produção intelectual. Nesta perspectiva, as pautas ambientais que envolvem justiça social e democratização são enfraquecidas, dando lugar à economia verde, responsabilidade social corporativa, instrumentos de compensação ambiental, etc.

Logo, a atual conjuntura nos mostra que, ainda que a questão ambiental apresente-se como imprescindível para se pensar o desenvolvimento, os governos não estão dispostos a alterar as bases do modelo de desenvolvimento vigente – que não conhece outra lógica que não seja a de acelerada realização e acumulação de capital. Neste ponto, é oportuno retomar uma das questões que instigaram a pesquisa: em que medida os MAP podem se constituir como um instrumento relevante no âmbito da gestão dos recursos naturais presentes em um determinado território? Não se pretende apontar

---

uma resposta, mas a seguir serão apresentadas as principais reflexões tecidas na pesquisa que podem ajudar na construção de uma resposta (ou respostas) com base nas potencialidades e limitações que o instrumento apresenta:

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

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

As relações que se desenvolvem no âmbito dos MAP estão associadas principalmente aos recursos naturais, mas também aos culturais. Neste sentido, são diversas as entidades, comunidades e atores que tem suas vidas, lutas e interesses atrelados à gestão das áreas protegidas.

Com base nas informações levantadas para traçar um panorama dos MAP no país, é indicado que após a criação dos mosaicos o número de instituições envolvidas na sua gestão aumenta, em comparação ao número de instituições que fizeram parte da proposta de criação.

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

- Necessária adequação escalar de acordo com as expectativas de transformação e intervenção no espaço

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

Compreendeu-se, no desenvolvimento da pesquisa, que o debate sobre a conformação escalar está relacionado também ao entendimento da noção de desenvolvimento territorial. Isto é, a qualidade de articulação de políticas públicas e instrumentos de intervenção que influenciam um determinado território (enquanto recorte espacial), visando o planejamento e aprimoramento das ações empreendidas neste espaço. Assim, acredita-se que estas diferentes escalas não devem estar isoladas e delimitadas, mas articuladas e sobrepostas (Delgado *et al.*, 2007), o que corrobora com a necessidade de

---

perspectivas multi e transescalares para se pensar as formas de intervenção para o desenvolvimento (Vainer, 2001-2002; Brandão, 2008).

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

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

Contudo, salienta-se como um fator limitante neste contexto, os esforços ainda incipientes no âmbito da gestão pública no sentido de integração entre os órgãos públicos e entre políticas públicas e instrumentos de gestão territorial.

As análises resultantes das entrevistas, realizadas com atores envolvidos na gestão do Mosaico Carioca, possibilitaram compreender a concatenação da noção de território com essa iniciativa. Optou-se, em princípio, por identificar os interlocutores nas análises pelo vínculo institucional de cada um (G, S e P) com base na suposição de que os entendimentos dentro destas categorias seriam aproximados. Apesar desta suposição não ter sido

umas das hipóteses levantadas ao longo do trabalho, finda as análises, ela foi confirmada e tornou-se evidente que existem convergências no âmbito de cada uma das três categorias de interlocutores a respeito de questões estruturantes sobre os MAP, em especial no que diz respeito ao MC. Isto é, ficou evidente que existem diferenças entre a visão dos interlocutores que representavam a gestão pública e os da sociedade civil no que diz respeito, por exemplo, à como compreendem o território do mosaico, o que se espera deste instrumento e o que ele representa para a gestão das áreas protegidas.

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

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

---

decisão relacionada ao controle de recursos financeiros e de informações disponíveis sobre as UC.

A influência das decisões e iniciativas tomadas no âmbito do MC para o desenvolvimento do município ainda é limitada. Enquanto território de disputa, ficou claro que as áreas protegidas que compõem o MC estão inseridas num contexto de negociações dos espaços da cidade num patamar “superior” ao conselho consultivo, por instituições, organizações e fatores com maior poder de influência no uso e ocupação dessas áreas. Os órgãos ambientais, apesar de serem uma instância com maior poder de intervenção nas UC e seus entornos, estão submetidos a pressões políticas que não contemplam os encaminhamentos do conselho do Mosaico. Neste contexto, o conselho ainda é uma instância passiva que assiste tomadas de decisões que estão aliadas – na maior parte das vezes – a interesses políticos em confluência com o modelo de cidade instituído.

## 5. Considerações finais

O caminho que a pesquisa que deu origem a este artigo percorreu, permitiu compreender os MAP não como sítio fixado, que se auto-regula, mas como um espaço que tem a sua trajetória aberta, onde as relações de conflito e cooperação se estabelecem. Neste sentido, entende-se que não são um instrumento fim de conservação da biodiversidade, mas um meio para avançar na gestão das UC a partir da integração ecossistêmica, social e política.

Desde a conclusão da pesquisa até a finalização deste artigo, novas propostas de criação de MAP surgiram no país e inúmeras iniciativas, como eventos, projetos, reuniões, etc. foram organiza-

das institucionalmente enquanto “Mosaicos”, por conselheiros e secretarias executiva dos mosaicos tem acontecido, o que aponta para uma tendência de aumento de visibilidade e reconhecimento dessa estratégia de gestão. Contudo, é evidente que outros estudos serão necessários para aprofundar o entendimento sobre as contribuições do instrumento, tais como:

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

Pensando os MAP à luz das estratégias inovadoras em termos de gestão participativa e inserção socioeconômica, acredita-se ser oportuno considerar que atualmente o país passa por um momento complexo de instabilidade política e econômica, com repercussão direta nos investimentos públicos, principalmente em agendas como meio ambiente, cultura, educação. Neste sentido, considera-se que a perspectiva de continuidade de pesquisas sobre os MAP possibilitará contribuir com questões que tangem as relações entre meio ambiente e

democracia, incluindo as demandas sobre justiça ambiental e sobre o uso discriminado e devastador dos recursos naturais em prol do atual modelo de desenvolvimento.

Em relação ao Mosaico Carioca, verifica-se que gradualmente está sendo priorizado, tanto pelos atores envolvidos na gestão pública quanto por representantes da sociedade civil, a busca por uma agenda comum que resulte em avanços no desafio de gestão integrada das áreas protegidas. Essa mudança tem como motivação o reconhecimento da necessidade de enfrentamento de arranjos e interesses políticos, que nos últimos anos impactaram as áreas protegidas e suas áreas de influência no município do Rio de Janeiro.

Tais impactos têm caráter ecossistêmico, tendo em vista o descumprimento dos “compromissos olímpicos” como, por exemplo, o tratamento de esgoto lançado na Baía de Guanabara e nas Lagoas de Jacarepaguá e Rodrigo de Freitas. Além disso, o enfraquecimento dos órgãos ambientais nas três esferas de governo e a redução de investimentos públicos fragilizam ainda mais o bem-estar da população local e o acesso aos serviços públicos de qualidade. Neste contexto desfavorável para os movimentos sociais e órgãos ambientais, os atores envolvidos na gestão do Mosaico Carioca buscam firmar a instância de gestão do mosaico como um espaço de resistência, o que corrobora a compreensão de que é um instrumento de trajetória aberta, onde se expressam em diversas escalas, disputas, conflitos e acordos.

## Referências

- Brandão, C. A. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 107, 57-76, 2004.
- Brandão, C. A. *Território e desenvolvimento*. Campinas: Unicamp, 2007.
- Brandão, C. A. Pacto em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. *Revista O&S*. 15, 145-157, 2008.
- Brasil. *Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília: MMA, 2000.
- Brunet, R. *Le déchiffrement du Monde*, Belin, 2001.
- Bursztyn, M. A.; Bursztyn, M. Desenvolvimento e Sustentabilidade. In: *Fundamentos de Política e Gestão Ambiental – Caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- Castro, I. E. Análise geográfica e o problema epistemológico da escala. *Anuário do Instituto de Geociências*, 15, 21-25, 1992. Disponível em: [http://www.anuario.igeo.ufrj.br/anuario\\_1992/vol\\_15\\_21\\_26.pdf](http://www.anuario.igeo.ufrj.br/anuario_1992/vol_15_21_26.pdf)
- Castro, I. E. *Geografia e Política: território, escala de análise e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- Costa, J. M. Ação, Espaço e Território: elementos para pensar uma política de ordenamento territorial. *Revista Políticas Públicas*, 16 (1), 15-24, 2012.
- Delgado, N. G.; Bonnal, P.; Leite, S. P. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRJ. Rio de Janeiro, CPDA/UFRJ, 2007. Disponível em: [http://www.eduardoferrao.com.br/oppa/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://www.eduardoferrao.com.br/oppa/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf)
- Duarte, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar*, 24, 213-225, 2004.
- Girardi, E. P. *Espaço geográfico e território: conceitos-*



- chave para a Geografia. São Paulo, 2013. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/espaco\\_territorio.htm](http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/espaco_territorio.htm)
- Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais. *Texto de Apoio sobre o Mosaico Carioca para o Projeto Mosaicos da Mata Atlântica*. Rio de Janeiro, 2013.
- Karam, R. A. S. *A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- Loureiro, C. F. B. Repensando a gestão participativa no mosaico carioca. *Folha do Mosaico Carioca* [internet], Rio de Janeiro, p. 2 - 2, 31/10/2014. Disponível em: <http://mosaico-carioca.blogspot.com.br/p/revista-folha-do-mosaico-carioca.html>
- Mittermeier, R. A.; Turner, W. R.; Larsen, F. W.; Brooks, T. M.; Gascon, C. Global biodiversity conservation: the critical role of hotspots. *Biodiversity Hotspots*. Londres: Springer Publishers, 2011.
- Nunes, P. H. F. A influência dos recursos naturais na transformação do conceito de território. *Cuestiones Constitucionales*. Universidad Nacional Autonoma de Mexico, Mexico, 15, jul-dez 2006. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501504>
- Saquet, M. A. *Abordagens e concepções de território*. 2. Ed., São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- Schneider, S.; Tartaruga, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes: Revista de Ciências Sociais*. 23(01 e 02), 99–116, 2004.
- Silva, P. A. Escala nacional e local na gestão ambiental: um debate sobre a centralização e descentralização das políticas públicas no Brasil. *Revista Geonorte*, Edição Especial, 7(1), 335-348, 2013.
- Souza, M. L. O território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, I. E. de *et al.* (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- Souza, M. L. Território e (des)territorialização (capítulo 4). In: *Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- Vainer, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, XV(2), 2001 e XVI(1), 13-32, 2002.
- Vainer, C. B. Quando a cidade vai às ruas. In: *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.
- Zhour, A. Conflitos sociais e meio ambiente urbano. *Série Documenta Eicos – Comunidades, Meio Ambiente, Desenvolvimento*. 17, ago. 2012. Disponível em: [http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/documenta17\\_artigo4%20%20Andrea%20Zhour.pdf](http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/documenta17_artigo4%20%20Andrea%20Zhour.pdf)