



Instituto de Oceanografia
Universidade Federal do Rio Grande
Programa de Pós Graduação em Gerenciamento Costeiro



**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS EM ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS: O
CONTEXTO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA NO ARQUIPÉLAGO DE
FERNANDO DE NORONHA, BRASIL.**

Aline Guzenski Fioravanso



**Rio Grande
Março de 2017**

Aline Guzenski Fioravanso

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS EM ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS: O
CONTEXTO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA NO ARQUIPÉLAGO DE
FERNANDO DE NORONHA, BRASIL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro da Universidade Federal do Rio Grande como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Governança Marinha e Costeira

Orientador: Prof. Dr. João Nicolodi

**Rio Grande
Março de 2017**

“Quando eu morrer,
voltarei para buscar os instantes que não vivi junto do mar”.

Sophia de Mello Breyner Andresen

Dedico este trabalho ao futuro que a humanidade precisa,
a todos que acreditam nele
e a quem devemos a vida no planeta:
o grande mar azul.

AGRADECIMENTOS



Barqueata de São Pedro dos Pescadores

Gosto de brincar que pertença ao tempo em que a profissão era considerada uma arte, e a arte, por si só, sempre dependeu da paixão. A paixão, para mim, é responsável pela vontade da desistência nunca existir, mesmo nos momentos mais propícios a isso, pois traz cores às ações do dia a dia – e quem me conhece sabe que sua presença é indispensável em meus projetos pessoais e até mesmo na minha forma expressiva de falar ou escrever. Como bióloga de nascença, compreendo que é um vício diário ver o mundo sob o olhar ambiental – o que muitas vezes incomoda as pessoas do mundo real, principalmente meus pais e minha irmã – mas meu amor pelo estudo da vida e a tudo que se relaciona à sua conservação impede que eu me esqueça, por qualquer milésimo de segundo, de alimentar esse vício.

Em um mundo onde é difícil compreender o porquê de tanto esforço em causas que parecem vãs, para atingir meu objetivo foi necessário vencer etapas e travar batalhas diárias. Mas eu consegui, e o resultado eu meço em conhecimento adquirido e amigos conquistados. Por fim medi também nas lágrimas e abraços que recebi dos moradores da ilha quando apresentei meus resultados publicamente, mas principalmente no reconhecimento do meu trabalho pelo Sr. Domício Alves Cordeiro, um dos heróis noronhenses que tive o prazer de conhecer. Conseguir retratar a realidade de forma neutra foi meu desafio.

E chegar até essa página não foi um caminho fácil.

*

Agradeço ao Programa de Gerenciamento Costeiro da FURG, ao coordenador Beto Tagliani e a meu amado orientador João Nicolodi por abrirem portas para esse mundo fantástico e apaixonante da gestão que pensa no ambiente costeiro. Também agradeço a CAPES e ao governo federal pela bolsa e por investir na indispensável pesquisa científica, mesmo nos dias temerosos de hoje.

Agradeço imensamente ao Instituto Chico Mendes da Biodiversidade, e especificamente ao Núcleo de Gestão Integrada de Fernando de Noronha sob os cuidados de Felipe Mendonça, pela oportunidade de vivenciar a gestão na veia, na alma e no coração. Desejo que o NGI-Noronha consiga cumprir sua meta de transformar Noronha e se torne um modelo a ser seguido pelo mundo. Lis, Thayná, Felipe, Zé, Júlio, Rossana, Maguinho, Damião, Policarpo, Maneco, Seu João, Vivi, Joãozinho, Seu Wilson, Welinton, Simone, Barna e tantos outros... Obrigada pela vivência, conversas e histórias enriquecedoras!

Agradeço aos entrevistados Dr. André (MPPE), Arthur, Ailton e Admilson (Conselho Distrital), Mariana, Lourdes e Angela (ATDEFN), Paula e Marta (SPU-PE), Reinaldo (SPU-Orla), Luizão (ABETA) e Andréa (GERCO-PE) por terem despendido seu tempo comigo em conversas profundamente esclarecedoras. Paula, Reinaldo, Marta e Fabíola, obrigada imensamente pelos dias de convivência. Vocês me deram belíssimos exemplos a serem seguidos. Mari, sem palavras! Obrigada pela amizade, apoio e abrigo.

Agradeço, com todo meu amor, a todos que conheci em Noronha, ilheus e *haoles*, aos amigos que conquistei e ao grupo de voluntariado que sofreu das minhas angustias junto comigo durante os meses em que convivemos. Nossas inúmeras conversas, projetos, vivências e indignações moldaram quem eu sou hoje. Aprendi que na vida “pode acontecer tudo, inclusive nada”, mas que seu sentido “não é sobre chegar ao topo do mundo e saber que venceu, é sobre escalar e sentir que o caminho te fortaleceu”. Minha gangue “vai 1 vai 10”, minha “família boldrox”, meus “malandros que somos”, só posso agradecer por vocês estarem no meu caminho. Ju, Carol, Dé, Vini, Gabi, Ana Paula, Ana, Celine e Paula: vocês realmente fazem diferença no mundo. Ana e Paula, obrigada por todo amor, por todos os abraços, todas as melancias e pelas ajudas nos resultados.

Por fim, agradeço àqueles que tive que abandonar por um tempo, pois acabamos sempre abdicando de algumas coisas para conseguirmos outras. Minhas amigas Camila e Nélide que ficaram com tanta saudade que precisaram me visitar e fazer a trilha do Capim Açú, obrigada pelo ombro sempre presente. Meu porto seguro Cláudio, Linda e Stéphanie, obrigada pela compreensão e apoio incondicional quando decidi me aventurar em outra cidade para fazer mestrado e mergulhar de cabeça em uma ilha no meio do oceano para coletar seus dados. Tio Clóvis, obrigada por acreditar e viabilizar meu projeto mesmo sem entender muito bem do que se tratava – certamente sem meu “tiotrocínio” a companhia aérea não teria me deixado embarcar no avião.

Peço desculpas pela angustia da saudade e da falta de comunicação – prometo tentar melhorar nesse quesito – e admito que sou uma dependente da ideia utópica de salvar o mundo, mas minha aventura está só começando.

E a utopia será sempre meu horizonte.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: A BUSCA EM COMPREENDER A DINÂMICA DO MUNDO	15
1. Que ventos levam a uma ilha oceânica legalmente protegida	17
1.1 Contexto da gestão insular: o problema	20
1.2 Questionamentos sobre a funcionalidade da proteção ambiental: as hipóteses	21
2. Objetivos deste estudo	23
2.1 Objetivo Geral.....	23
2.2 Objetivos Específicos	24
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: PROBLEMAS, CONFLITOS E GESTÃO EM ÁREAS PROTEGIDAS	25
3. A conservação da biodiversidade através de espaços territoriais protegidos	26
3.1 Conceito de área protegida	27
3.2 As Metas de Aichi e outras promessas atuais	28
3.3 O panorama de hoje: últimos dados	31
4. Proteção da natureza por ela mesma: a visão jurídica ambiental brasileira ao longo do tempo	32
4.1 O Brasil dos anos 1920-1960	32
4.2 O início da tutela ambiental e das estruturas de gestão	33
4.3 O surgimento do IBAMA e da Constituição Federal	36
4.4 O século XXI e a conservação	38
5. O contexto da gestão ambiental pública em um país não consolidado democraticamente	41
5.1 Início da governança no Brasil	41
5.2 Estrutura da gestão ambiental pública.....	43
5.3 A dinâmica da governança ambiental	47
6. Falando sobre gestão, governança e Áreas Marinhas Protegidas no Brasil	50
6.1 Dinâmica de gestão em AMPs	51
6.2 Importância do ambiente marinho brasileiro	53
6.3 Pressões, ameaças e efetividade na conservação costeira e marinha	58
MÉTODO APLICADO: COMO OBTER RESPOSTAS	64
7. Levantamento de dados	65
7.1 Campo de estudo.....	65
7.2 Entrevistas	65
7.3 Resumo das atividades de pesquisa	66
8. Ferramentas de análise	67
8.1 Dimensão institucional	67
8.2 Dimensão processual.....	68
8.3 Dimensão material	69

RESULTADOS: O CONTEXTO DE UM PARAÍSO ÀS AVESSAS	71
9. A complexidade de uma AMP insular com crise de identidade e alto valor econômico.....	71
9.1 Problemas ambientais: o que se encontra ao desembarcar	72
9.1.1. Resíduos Sólidos Urbanos (RSU)	73
9.1.2. Estações de tratamento de esgoto (ETEs)	75
9.1.3. Matriz energética.....	76
9.1.4. Espécies exóticas invasoras (EEI) da fauna e flora	78
9.2 Situação fundiária e comunidade tradicional: a quem “pertence” a ilha?	81
9.3 O turismo na dinâmica socioeconômica e a disputa pelo território	85
9.4 Capacidade suporte e controle migratório: estatística invisível	93
9.5 O contexto de criação do PARNAMAR que ninguém conta	97
10. Quando problemas transformam-se em conflitos socioambientais.....	99
10.1 O papel das instituições-chave da gestão ambiental pública.....	100
10.1.1. Autarquia do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ATDEFN)	101
10.1.2. Núcleo de Gestão Integrada de Fernando de Noronha (NGI-Noronha/ICMBio).....	103
10.1.3. Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH)	106
10.1.4. Promotoria de Fernando de Noronha - Ministério Público de Pernambuco (MPPE)	107
10.1.5. Superintendência de Pernambuco - Secretaria do Patrimônio da União (SPU)	108
10.2 Campo de forças: o jogo dos atores	109
10.2.1. Convergências e divergências entre os focos de atuação	110
10.2.2. Formato de ação frente aos objetivos	113
10.2.3. Influência sobre o território.....	116
10.3 Governança ambiental e seus instrumentos de gestão participativa	118
10.3.1. Identificando atores a partir do conselho gestor das UCs.....	119
10.3.2. A relevância do CONTUR para o meio ambiente	121
10.3.3. Indicadores de boa governança	122
10.4 Diário de bordo: A governança ambiental vivenciada no dia-a-dia.....	129
10.4.1. Como é estar em um Conselho Gestor	129
10.4.2. O processo participativo do mirante do Boldró.....	137
10.4.3. O ordenamento do Porto de Santo Antônio.....	139
10.4.4. A volta da SPU, a chegada da CPRH e o Bar do Meio	143
10.4.5. MPPE em ação: O caso do TAC do lixo.....	152
10.4.6. O mantra da pesca da sardinha no parque.....	154
10.4.7. Anos 2005-2017: A eterna revisão do plano de manejo da APA	163
10.4.8. A construção de uma visão territorial integrada: o NGI-Noronha/ICMBio	167

10.4.9. Mas e o gerenciamento costeiro integrado?	170
DISCUSSÃO: PERCEPÇÕES PARA O FUTURO NORONHENSE.....	173
11. A gestão precisa de ferramentas e... ação	174
12. Soluções - nada inovadoras - que a ilha sempre precisou.....	175
CONCLUSÃO: COMPREENDENDO A VERDADEIRA NORONHA	180
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	183
Anexo I – Mapa com as localidades do Arquipélago de Fernando de Noronha	193

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Representação da interação das esferas da sociedade humana	17
Figura 2. Mapa com a demarcação da APA e PARNAMAR do Arquipélago de Fernando de Noronha (Fonte: ICMBio).....	19
Figura 3. Objetivos Estratégicos do Plano Estratégico da Biodiversidade 2011-2020.....	29
Figura 4. Algumas das ações-chave potenciais para acelerar o progresso no cumprimento dos objetivos estratégicos 2011-2020 da CDB previstas no Panorama da Biodiversidade Global 4 (Fonte: o autor).	30
Figura 5. Dimensões de atuação da governança que são entrelaçadas e se influenciam mutuamente (Frey, 2000).....	42
Figura 6. Exemplos de atores sociais (Quintas, 2006).	43
Figura 7. Princípios e instrumentos previstos na PNMA.	43
Figura 8. Resumo da evolução administrativa do MMA e seu contexto (baseado em Faria, 2006; Loureiro, 2013).	46
Figura 9. Modelo esquemático da estrutura prevista no SISNAMA (Elaborado no <i>software</i> livre Bizagi).	46
Figura 10. Conclusões trazidas pela Plataforma de Acordos Socioambientais (PLASA) através da sistematização de experiências com manejo de conflitos no Equador (Torres, 2005).	48
Figura 11. Importância de recifes no ambiente costeiro e marinho brasileiro (Maida & Ferreira, 1997; Prates, 2006; Laborel, 1969; Leão, 1994 <i>apud</i> MMA, 2007; Moura <i>et al.</i> 2016, Notícias Site ((O))Eco 2017).....	54
Figura 12. Criticidade de pressões (P) e ameaças (A), em unidades de conservação federais brasileiras de proteção integral (PI) e uso sustentável (US) (Fonte: WWF, 2012).....	59
Figura 13. Componentes de análise da efetividade de gestão do método RAPPAM (WWF, 2003).	60
Figura 14. Exemplo das etapas de inserção de dados no <i>software</i> Mactor.	69
Figura 15. Registros do Clean Up Day em 17 de setembro de 2016 (Fotos: Gustavo Bezerra/arquivo ATDEFN): A) grupo reunido em café da manhã organizado pelo NGI antes da dispersão aos pontos de coleta; B) equipe na praia do Bode, no mar de dentro (APA).	74
Figura 16. Vista da usina a partir da única estrada principal (BR-363), próximo ao aeroporto.	75
Figura 17. Registros do relatório de notificação (013018-A) à COMPESA. A direita, detalhe da saída do riacho. 76	
Figura 18. Registros da Usina Tubarão em 2016.	77
Figura 19. Fotos das usinas solares Noronha I (esq.) e II (dir.). Fonte: CELPE.	77
Figura 20. Características por definição da CDB em 2002 (COP-6, Decisão VI/23; CEPAN 2009).	78
Figura 21. Exemplo de linhaça na praia do Bode, importante local para desova de tartarugas marinhas.	79
Figura 22. Exemplos de aves nativas: A) Sebito, B) Atobá-de-pé-vermelho (<i>Sula sula</i>) e C) Arribaçã (Fotos: Ariane Gouvêa).	79
Figura 23. Teiú capturado pela equipe de pesquisadores Tríade e ICMBio em 2016 (Foto: Gabriel Prohaska). ..	80

Figura 24. Exemplos de (A) Rabo-de-junco (Foto: Ariane Gouvêa) e (B) Noivinha.	81
Figura 25. Mensagem de veto da Lei Federal n° 9.984/2000.	82
Figura 26. Terminologias utilizadas pela SPU.	85
Figura 27. Análise do ciclo de vida do turismo noronhense (Falcão, 2010).	87
Figura 28. Gasto Médio por dia de visita em FN no período 2001-2006 (Adaptado de Abdala, 2008).	88
Figura 29. Evolução da densidade demográfica em FN, considerando a área total da Ilha principal (17km ²) e a área da APA (8km ²) (IBGE - Censos Demográficos e Contagem Populacional 2007 <i>apud</i> Abdala, 2008).	94
Figura 30. Diferenças entre as percepções dos estudos oficiais sobre o adensamento urbano ao longo do tempo.	94
Figura 31. Fluxo de turistas entre 2014-2016 conforme dados da ATDEFN (Fonte: Ouvidoria ATDEFN).	95
Figura 32. Resumo do aumento significativo de visitantes* na ilha por ano desde 1991.	96
Figura 33. Estrutura organizacional da ATDEFN (Fonte: site da ATDEFN).	102
Figura 34. Mapa de correspondência entre atores e seus principais focos de atuação: três agrupamentos facilmente identificáveis entre ATDEFN/CPRH, MPPE/SPU e ICMBio.	112
Figura 35. Histograma de mobilização dos atores centrais ICMBio e ATDEFN de acordo com a valoração de peso (0 a 4) de suas atividades ou processos englobadas nos macro objetivos identificados.	114
Figura 36. Histograma de mobilização dos atores ATDEFN, ICMBio, MPPE, SPU e CPRH frente aos quatro macro objetivos da gestão ambiental pública noronhense.	116
Figura 37. Mapa de influência e dependência entre os atores.	117
Figura 38. Registro da III Reunião Ordinária APA e PARNAMAR de 2016.	134
Figura 39. Registros da V reunião ordinária: Apresentação do PIC do Leão (esq.) e momento de desabafo de Tia Hanna (dir.).	137
Figura 40. Registros do processo participativo do Mirante do Boldró: visita ao local pelos Agentes Mirins, com direção de Grazielle em agosto de 2016 (esq.) e primeira reunião com a comunidade na EREM Arquipélago em setembro de 2016 (dir.).	139
Figura 41. Representação sistêmica das principais atividades de uso da área portuária de Fernando de Noronha.	140
Figura 42. Imagem de satélite com representação da “regra” seguida atualmente na área do porto e proposta pelo GT porto.	142
Figura 43. Registros da oficina (esq.) e da apresentação em plenária (dir.).	143
Figura 44. Vista geral do Bar do Meio (esq.) e lateral onde se localizam os bangalôs (dir.), em março de 2017.	147
Figura 45. Registros da UTRS de Noronha: A) resíduos volumosos como cadeiras e fogões dispostos direto ao solo; B) <i>bigbags</i> e fardos compactados para envio ao continente; C) pequena amostra do total de garrafas de vidro trituradas; D) área de triagem dos resíduos e os trabalhadores do continente da empresa Universo.	154

Figura 46. Manifestação em frente a sede do NGI-Noronha (esq.) com seu Domício (de laranja) e reunião pública na EREM Arquipélago (dir) (Fonte: Blog Viver Noronha/Ana Clara Marinho).	159
Figura 47. A) Reunião realizada na presidência do ICMBio em Brasília (Fonte: Blog Viver Noronha/Ana Clara Marinho). B) Oficina de 2016, detalhe de seu Orlando (ao fundo, com a mão levantada) e seu Zezinho (mais a frente, de boné).....	160
Figura 48. Panorama do Porto de Santo Antônio em período de <i>swell</i> , fevereiro de 2017 (Foto de Marlos, ilhéu).	161
Figura 49. Acidentes registrados em fevereiro de 2017 onde pescador, preso no casco, foi resgatado por moradores (esq.) e embarcação naufragou ao sair do canal de navegação do porto para área de fundeio (dir.) (Fotos de Isaías, pescador).	162
Figura 50. Biu Guarda e Sérgio Lino, dois “heróis” do folclore noronhense em 1960 (esq.) e pescadores não identificados no ano de 1939 (dir.) (Fonte: NGI-Noronha/ICMBio).	163
Figura 51. Tratativas finais do plano de manejo em fevereiro de 2017 (Fonte: Blog Viver Noronha/Ana Clara Marinho).....	167
Figura 52. Finalização do processo de construção do novo NGI-Noronha/ICMBio, ao fundo os servidores Júlio e Thayná.	168
Figura 53. Estrutura organizacional do NGI-Noronha conforme portaria de 2017 (Fonte: NGI-Noronha).	169
Figura 54. Representantes das instituições presentes da oficina (à esq.) e momento de apresentação dos resultados deste trabalho (à dir.).....	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Breve histórico da ilha (Baseado em Cleto, 2013 e informações do Acervo do Programa de Resgate Documental de Fernando de Noronha disponível no Memorial Noronhense).....	18
Tabela 2. Lista dos Espaços Territorialmente Protegidos (Pereira, 2006) criados até 1999.	38
Tabela 3. Tipologia de UC e suas características conforme Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC).....	40
Tabela 4. Representatividade das UCs listadas no CNUC no recorte de ambientes costeiros/marinhos em janeiro de 2017.....	56
Tabela 5. UCs exclusivamente ou prioritariamente marinhas* que podem ser vistas como AMPs brasileiras. ...	56
Tabela 6. Exemplos de indicadores em análises de governança em AMPs (Adaptado de Ehler, 2003).....	61
Tabela 7. Efetivos de rebanho criados em FN entre 1990 e 1998 (IBGE <i>apud</i> Abdala, 2009).....	86
Tabela 8. Avaliação temporal de algumas características econômicas, institucionais e socioambientais prevalentes em Fernando de Noronha (Modificado de Abdala, 2008).	90
Tabela 9. Resumo da atuação dos atores identificados no sistema da gestão ambiental pública noronhense.	111
Tabela 10. Lista das instituições componentes dos conselhos da APA e PARNAMAR de Fernando de Noronha.	119
Tabela 11. Lista dos componentes do CONTUR.	121
Tabela 12. Metas previstas no manual de Gerenciamento Costeiro e Oceânico Integrado (ICON) da COI.	122
Tabela 13. Princípios de boa governança e suas diretrizes na gestão ambiental de Fernando de Noronha.	123
Tabela 14. Quantidade de participantes da oficina.....	142
Tabela 15. Indicadores para a gestão de conflitos socioambientais no âmbito da governança nas UCs de Fernando de Noronha com base em diretrizes do MMA e da IUCN (Drumond, 2009; Borrini-Feyerabend, 1997).	175

RESUMO

Da mesma forma que o formato de criação de áreas protegidas apresenta sérias consequências na relação com as comunidades locais residentes, a herança política brasileira tem amplo reflexo no sistema de gestão pública atual voltada ao meio ambiente. Neste quesito, áreas marinhas protegidas (AMPs) mostram-se peculiares quanto à sua sensibilidade ambiental altamente pressionada pelo uso de recursos naturais, principalmente em um país com uma faixa litorânea extensa e rica em biodiversidade como o Brasil, onde poucas AMPs efetivas são observadas. Este trabalho teve como objetivo abordar analiticamente a gestão ambiental pública do arquipélago de Fernando de Noronha, um distrito estadual especialmente protegido pela legislação brasileira e administrado por diferentes esferas do poder que conta com todas as alternativas necessárias para a condução de seu processo de gestão em vistas à conservação ambiental. Porém, a ilha principal do arquipélago, dividida entre duas categorias de Unidades de Conservação (UC), é também um dos destinos turísticos mais disputados no Brasil, o que abre espaço para um turismo predatório que acaba por potencializar problemas e conflitos socioambientais trazidos pelo uso e ocupação de seu território. Aliado a isto, observam-se impasses entre a administração local e o órgão gestor do espaço protegido, cujos focos de atuação divergem fortemente devido ao viés social de um em contraposição ao viés exclusivamente ambiental do outro, ainda sob o contexto de uma democracia não totalmente consolidada como a latino-americana e um perfil político-administrativo volátil. Este cenário confere a Noronha um panorama único, complexo e muito sensível: um frágil ecossistema insular legalmente protegido que apresenta problemas ambientais comuns ao estilo de vida da sociedade urbano-industrial, mas que mesmo assim é vista como um dos maiores exemplos de conservação do mundo. Através de uma análise empírica realizada a partir do amplo método *policy analysis*, considera-se que estes fatores devem-se a uma administração não eficiente e ao formato de turismo estabelecido atualmente. De fato, o uso irrestrito dos recursos naturais da ilha, a omissão do poder público e a descrença da população frente à gestão pública local são os problemas identificados que mais mobilizam conflitos socioambientais, demandando medidas urgentes para dirimir estas lacunas. O cenário da governança mostra uma clara disputa política e conflitos de interesses, por isso indicadores foram propostos como ferramenta de análise para os gestores envolvidos. Porém, para efetivar a conservação na ilha faz-se necessário apenas cumprir regras e planos há anos já estabelecidos, promovendo a gestão integrada e compartilhada. Já a difícil e necessária aproximação com a comunidade, perdida desde a mudança no órgão de gestão da UC em 2007, é a estratégia-chave para que se atinjam todos e quaisquer objetivos propostos, sejam eles de curto ou longo prazo.

Palavras-chave: gestão ambiental pública, governança, conflitos socioambientais, áreas marinhas protegidas.

ABSTRACT

The Brazilian political heritage has broad reflection to the current public management focused on the environment, as well the creation format of protected areas in the world has serious consequences in relation to local resident communities. In this regard, marine protected areas (MPAs) are peculiar about environmental sensitivity highly pressured by the use of its natural resources, especially in a country with an extensive coastal area and rich biodiversity such as Brazil, where few MPAs are observed. The objective of this work was to analyze public environmental management in the archipelago of Fernando de Noronha, a state district specially protected by Brazilian law and administered by different spheres of power, which has all the alternatives for conducting its management process in order to environmental conservation. However, the main island of the archipelago, divided between two categories of Conservation Units (UC), is also one of the most internationally recognized tourist destinations in Brazil, which opens space for a predatory tourism that ends boosting issues and socio-environmental conflicts brought by use and occupation of its territory. In addition to this, there are impasses between the local public administration and the protected area government agency, whose focus differs strongly due to the social bias of one in opposition to the exclusively environmental bias of the other, still under the context of a democracy not fully consolidated as the Latin-American and a volatile political-administrative profile. This scenario gives Noronha a unique, complex and very sensitive landscape: a fragile legally protected insulate ecosystem that presents environmental problems common to the urban-industrial society's lifestyle, but still it's seen as one of the world's greatest conservation examples. Through an empirical analysis carried out using the broad method of policy analysis, considers these factors results of an inefficient administration and the tourism format currently established. Indeed, the unrestricted use of the island's natural resources, governmental omission and the population's disbelief towards local public management are the identified problems that most mobilize socio-environmental conflicts, demanding urgent measures to reduce these gaps. The governance scenario shows a clear political dispute and conflicts of interest, so indicators were proposed as analysis tool for the managers involved. However, to achieve conservation on the island, it is only necessary to comply with rules and plans established from years, promoting integrated and shared management. Already the difficult and necessary approach to the community, lost since a change in the UC managing agency in 2007, is the key strategy to attain any and all proposed objectives, being them from short or long term.

Key-words: Public environmental management, governance, socio-environmental conflicts, marine protected areas.

INTRODUÇÃO: A BUSCA EM COMPREENDER A DINÂMICA DO MUNDO

“O sistema de vida que se oferece como paraíso, fundado na exploração do próximo e na aniquilação da natureza, é o que está fazendo adoecer nosso corpo, está envenenando nossa alma e está deixando-nos sem mundo.”

Eduardo Galeano



Praia da Conceição

Em 2000, a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) contabilizou que das mais de 5000 áreas protegidas do mundo, apenas 1.300 incluíam componentes marinhos e costeiros, correspondendo a menos de 1% dos oceanos. Em 2016, conforme seu último relatório sobre estas áreas elaborado com apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), este percentual passou para 4,12%, enquanto que ambientes costeiros e marinhos somaram 10,2%, representando um aumento no tamanho das áreas marinhas protegidas de 4 milhões em 2006 para quase 17 milhões de quilômetros quadrados. No cenário da conservação ambiental, a região da América Latina e Caribe abriga a maior extensão de áreas protegidas, 4,85 milhões de quilômetros quadrados, que corresponde a 24% do total de áreas protegidas no mundo. A metade dessas áreas, ou seja, 2,47 milhões de quilômetros quadrados, localiza-se no Brasil, sendo considerado o país com o maior sistema de áreas protegidas do mundo.

De forma lógica o século atual trouxe as consequências da evolução na história da humanidade, em todos os continentes, e hoje é possível resumir seu conteúdo em uma palavra: conflitos. Em um mundo globalizado e homogeneizado bioticamente, os conflitos se interligam e se intensificam, gerando complexos cenários geopolíticos, socioambientais e econômicos amplamente observados na mídia. Mas como tratar essas questões de forma integrada? A simples criação de áreas protegidas traz resolução aos problemas que geram a perda da biodiversidade? Por que então metas e planos estratégicos? O mundo será capaz de superar os crescentes impactos que levam aos problemas ambientais?

Com o agravamento dos problemas ambientais e a crescente consolidação da área ambiental nos cenários políticos mundial e brasileiro, os elementos conflitantes como grupo de atores, condições de interesse e orientações valorativas mudaram drasticamente, principalmente devido ao incremento da “consciência ambiental” nas últimas décadas. Essas características trazem novas diretrizes de governo para a implementação de programas ambientais concretos, muitas vezes realizados através de acordos e pressões internacionais, que refletem diretamente na atuação dos atores e são capazes de ampliar conflitos de interesse, representando uma modificação direta nas condições da esfera de relacionamento dinâmico entre atores. Eventualmente, tais interesses exercem forte pressão dentro do sistema político-administrativo, de modo a modificar medidas e programas já implementados, principalmente em períodos de agravamento de problemas socioeconômicas e ambientais (Frey, 2002).

Além da preocupação global em se criar áreas protegidas, os órgãos internacionais e brasileiros atualmente focam seus esforços em questões relacionadas à gestão e manutenção dessas áreas, acompanhando as mudanças das tendências globais de conservação. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) através do ICMBio tem investido em capacitação de servidores e público externo para ampliar a efetividade das UCs, trabalhando problemas como a falta de conhecimento e valorização das unidades, o aumento de conflitos socioambientais com as comunidades locais e a baixa participação da sociedade na conservação da natureza. Compreendeu-se, enfim, que o conceito de natureza intocada e a preservação sem a inserção do homem não é viável no mundo atual.

Geralmente, análises de efetividade de gestão em UCs são realizadas com base na simples existência de instrumentos e nos conteúdos de seus programas e planos, por vezes ignorando processos de implementação. Analisar a estrutura política-administrativa e a atuação de atores envolvidos é capaz de descrever como e por que as ações são realizadas, permitindo o reconhecimento de lacunas ao atingimento de objetivos (Frey, 2000). Portanto, inferir sobre efetividade nestas áreas depende muito da percepção do observador, que deve considerar o histórico, as regras e a forma de atuação do sistema. É preciso, antes de tudo, de efetividade na proteção ambiental, porém, deve-se observar que em países como o Brasil o poder de decidir e intervir para transformar o ambiente e a obtenção de benefícios e custos provenientes dele são distribuídos de forma assimétrica social e geograficamente. Nesse sentido, a gestão ambiental pública pode ser considerada como a arena de mediação de interesses entre o meio ambiental, social e político (Figura 1).

Parafrazeando José Augusto Pádua (1987), uma tradição de dois polos esquizofrenicamente divorciados acompanha os debates sobre o projeto de nação e sua relação com a natureza no Brasil: de um lado uma celebração puramente retórica e, de outro, uma realidade de devastação impiedosa. Estas questões compõem o complexo sistema da gestão ambiental pública. Mais especificamente, todos os acontecimentos e contextos observados no século XX, bem como a legislação ambiental vigente, são de suma importância para a compreensão do formato de gestão atual das unidades de conservação brasileiras. O planejamento é

necessário e deve ser tratado, inclusive, internacionalmente, porém o desafio atual é também identificar problemas locais e agir para corrigi-los de forma sistemática e duradoura.

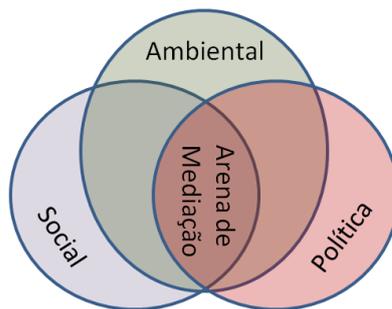


Figura 1. Representação da interação das esferas da sociedade humana.

Neste contexto e inserida no maior sistema de áreas protegidas do mundo, encontra-se Noronha, um oásis para descanso, reprodução e alimentação de espécies migratórias marinhas, abrigo do único manguezal oceânico do Atlântico Sul, habitat de espécies endêmicas como a mabuia, parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e o único ecossistema insular oceânico brasileiro habitado, principal característica para a escolha como área de estudo deste trabalho. Conhecer e registrar sua dinâmica no âmbito da gestão ambiental pública não é simples, pois a análise a partir da empiria pode ser vista como subjetiva, e por vezes tendenciosa, quando não aliada a métodos claros.

Porém, trabalhos que mostrem a aplicação da gestão pública no contexto real são extremamente necessários para que não se repitam os mesmos erros, e contribui para que, aos poucos, a sociedade entenda e modifique seus modelos de interação com o ambiente natural, evoluindo para relações de maior equilíbrio com a biodiversidade e formatos de gestão menos segmentados, menos maleáveis quanto a quesitos políticos e mais integrados com a realidade cotidiana.

Pensando em como tornar efetiva na prática as informações coletadas neste estudo, fez-se necessária a sistematização da experiência com a gestão pública e a proposição de indicadores que poderão ser utilizados como mecanismos de monitoramento e avaliação sobre os temas ligados a ela. Este enfoque possibilitou a construção de conclusões sobre a problemática atual e percepções para o futuro noronhense necessárias para a mudança dos rumos atuais da ilha.

1. Que ventos levam a uma ilha oceânica legalmente protegida

O arquipélago de Fernando de Noronha é internacionalmente conhecido por suas características naturais e considerado Patrimônio Mundial (World Heritage) pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO desde 2001 dentro do grupo de Ilhas Atlânticas Brasileiras (UNESCO, 2015). Descoberto por Gaspar de Lemos, comandante do navio de provisões da armada de Pedro Álvares Cabral que

teria avistado o arquipélago na viagem de volta a Portugal na ocasião do descobrimento do Brasil (IBAMA, 1999), foi descrito oficialmente por Américo Vespúcio em 1503.

Batizado como Ilha de São Lourenço e transformado em capitania hereditária, doada, no ano seguinte, ao fidalgo responsável pela expedição Fernão de Loronha (do Nascimento, 2010), o arquipélago localiza-se no Oceano Atlântico Sul Ocidental, no Mar Territorial Brasileiro, sendo formado por 21 ilhas, ilhotas e rochedos de origem vulcânica, apresentando 26 km² de área total. Na ilha principal, a única habitada e correspondente a 17 km² de extensão, concentram-se as atividades socioeconômicas do arquipélago, sendo o turismo o setor econômico predominante (IBGE, 2015).

Historicamente, a ilha de Fernando de Noronha apresenta uma administração opressiva, pautada, em seu descobrimento pela falta de interesse da Corte Portuguesa, ocasionando em períodos de abandono e ocupações temporárias entre os anos de 1500 e 1736. Em 1737, é atribuída à capitania de Pernambuco, e Portugal constrói um grande sistema defensivo de fogo cruzado, altamente especializado para a época, composto por 10 fortes distribuídos ao longo da ilha. De 1737 a 1938, sua ocupação é marcada pela utilização como Colônia Correcional, transformada em Presídio Político em 1938 quando Getúlio Vargas solicita ao Estado de Pernambuco sua administração em prol da defesa nacional durante a Segunda Guerra Mundial. O fim oficial do presídio ocorre no ano de 1942, porém, a partir de 1964, sob os rumos da ditadura brasileira, Noronha recebeu 34 presos considerados subversivos, enviados até 1967. Em 1969, o então Ministro do Exército permite a entrada de civis, iniciando o tímido turismo, que vem a tornar-se intenso a partir da criação de suas Unidades de Conservação e anexação ao estado de Pernambuco entre os anos de 1986 e 1988 (Tabela 1).

Atualmente é considerada um Distrito Estadual administrado pelo Estado de Pernambuco, distante 545 km da capital, Recife, e com população oficial estimada em 2.974 habitantes (IBGE, 2016). O arquipélago ainda divide-se entre a Área de Preservação Ambiental (APA) de Fernando de Noronha-Rocas-São Pedro e São Paulo (Decreto Nº 92.755/1986) e o Parque Nacional Marinho (PARNAMAR) de Fernando de Noronha (Decreto Nº 96.693/1988), ambas unidades de conservação federais que constam entre as poucas áreas marinhas protegidas (AMPs) do Brasil (Figura 2).

Tabela 1. Breve histórico da ilha (Baseado em Cleto, 2013 e informações do Acervo do Programa de Resgate Documental de Fernando de Noronha disponível no Memorial Noronhense).

Período	Histórico
1503-1736	Períodos de abandono e ocupações temporárias por Holandeses e Franceses.
1737	Transformada em Colônia Correcional ao ser retomada por Pernambuco.
1739	Ciganos são banidos do continente como “vadios”.
1823-1827	Administrado pelo Ministério da Guerra.
1824	Enviados portugueses acusados de serem inimigos da causa da Independência.
1842	Enviados revolucionários da Revolução Farroupilha.
1877-1891	Comando da ilha passa para Ministério da Justiça.
1890	Enviados capoeiristas do continente.
1935	Enviados condenados da Intentona Comunista pelo Tribunal de Segurança Militar.

Período	Histórico
1938	Transformada oficialmente em Presídio Político ao ser entregue à União.
1942	Criação do Território Federal de Fernando de Noronha e instalação de uma unidade do Exército Brasileiro com apoio da Marinha Americana durante a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial.
1952	Primeira experiência de reforma agrária do país: famílias de agricultores e retirantes do Rio Grande do Norte recebem moradias na ilha.
1964	Chegada de presos políticos em decorrência do Golpe Militar, incluindo os governadores de Pernambuco, Miguel Arraes, e Sergipe, Seixas Dórea.
1969	Permissão do Ministro do Exército para a entrada de civis (turistas).
1981	Comando da ilha passa para a Aeronáutica.
1986	Comando da ilha passa para Estado Maior das Forças Armadas e é criada a Área de Preservação Ambiental (APA) da ilha, que envolvia também o Atol das Rocas e o Arquipélago de São Pedro e São Paulo.
1987	Durante o mandato do presidente José Sarney, o comando da ilha é transferido ao Ministério do Interior e o primeiro governo civil da ilha é instituído com o jornalista Fernando Mesquita, sendo criado o Conselho Comunitário, atual Assembleia Popular Noronhense.
1988	<ul style="list-style-type: none"> - Abril: É publicado o primeiro zoneamento ambiental da ilha, reservando 30% do solo para uso e ocupação dos residentes. - Junho: Na Assembleia Constituinte, é aprovada uma emenda de dois deputados pernambucanos restituindo o território ao estado de Pernambuco, porém, sob protestos da comunidade residente, conhecido como o movimento SOS Noronha. - Julho: Ilhéus entregam abaixo assinado de 17 associações representativas da comunidade a Miguel Arraes, governador vigente de Pernambuco, contra a restituição da ilha. - Agosto: Mesmo sob protestos, a emenda é aprovada em segundo turno na constituinte por 265 votos a favor, 168 contra e 15 abstenções. No mesmo mês é criado o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PARNAMAR). - Outubro: Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco (Art. 15, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Constituição Federal). Miguel Arraes, governador vigente de Pernambuco, toma posse da ilha.
1989	Publicação da Constituição do Estado de Pernambuco com a denominação de Distrito Estadual ao Arquipélago de Fernando de Noronha (art. 96).
1995	Lei 11.304 institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, com natureza de autarquia territorial, aprova a sua Lei Orgânica e dispõe sobre medidas de natureza administrativa.
1996	Primeiras eleições do Conselho Distrital (caráter consultivo) de Fernando de Noronha conforme previsto no Artigo 96, Parágrafo 2º, da Constituição do Estado de Pernambuco.
2001	Tombamento como Patrimônio Mundial (World Heritage) pela UNESCO.



Figura 2. Mapa com a demarcação da APA e PARNAMAR do Arquipélago de Fernando de Noronha (Fonte: ICMBio).

1.1 Contexto da gestão insular: o problema

A gestão da ilha é um dos pontos mais complexos a serem abordados devido a seus critérios fundiários, administrativos e ambientais. Passando pelo período de abertura democrática no país, o início desse contexto dá-se em 1986 quando a vertente conservacionista mundial volta-se a um ambiente sensível, rico em biodiversidade e sob o risco de exploração pelo mercado imobiliário turístico. Neste ano, é criada a APA que abrangeria todo o território do distrito (lat. 03º 45'S a 03º 57'S e long. 032º19'W a 032º41'W), na época considerado de domínio federal. Com a Constituição Federal de 1988, todos os territórios federais foram abolidos e Fernando de Noronha passou a ser um distrito de Pernambuco, único em sua categoria no Brasil, dotado de estatuto próprio, com autonomia administrativa e financeira, que deve ser transformado em município quando alcançados os requisitos mínimos previstos em lei complementar estadual (Art. 96, § 3º, Constituição do Estado de Pernambuco).

No mesmo mês em que a emenda para anexação da ilha a Pernambuco é aprovada no senado, cria-se o PARNAMAR, com o objetivo de proteger amostra representativa dos ecossistemas marinhos e terrestres do arquipélago, assegurando a preservação de sua fauna, flora e demais recursos naturais, proporcionando oportunidades controladas para visitação, educação e pesquisa científica e contribuindo para a proteção de sítios e estruturas de interesse histórico-cultural existentes na área (Art. 1º, Decreto Nº 96693/1988). Assim, a configuração de gestão da ilha pode ser analisada de diferentes formas: territorialmente pertence à União por ser uma ilha oceânica (Art. 20, inciso IV, Constituição Federal), administrativamente pertence ao Estado de Pernambuco (Art. 15, Constituição Federal) e ambientalmente deve ser gerida pelo órgão federal competente (Art. 6º, Lei Federal 9985/2000).

Atualmente, a área do PARNAMAR corresponde a 70% do arquipélago (aproximadamente 11.270 ha), a qual se somam todas as ilhas e ilhotas situadas ao redor da ilha principal, sendo responsável pelos pontos turísticos mais visitados, como a Praia do Sancho e a Baía dos Golfinhos. Os demais 30% são correspondidos pela APA, área onde se localiza a porção urbanizada do território e as praias que recebem mais visitantes como Cacimba do Padre e Conceição (Plano de Manejo, 2005). Ambas as UCs são geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado em 2007 para cumprir as atribuições de criar, implementar, administrar e fiscalizar UCs federais que antes eram delegadas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Pelo fato de o PARNAMAR ser uma UC de Proteção Integral, ou seja, de caráter mais restritivo e de uso específico, onde se admite apenas o uso indireto de seus recursos naturais, o órgão federal possui plena competência para gerir tudo que se relaciona à área, como acesso e uso de seu espaço físico, não necessitando a intervenção do Estado de Pernambuco. Já na área da APA, UC de Uso Sustentável e considerada a categoria de proteção menos eficiente por não ser restritiva e permitir a exploração do ambiente a partir da ocupação

humana, o papel inverte-se, pois a legislação vigente atribui caráter supletivo ao ICMBio para diversas ações de gestão ambiental, como a fiscalização, e torna o órgão um ator coadjuvante na administração pública, responsável, na prática, apenas pelo cumprimento de requisitos legais ambientais burocráticos como a elaboração do plano de manejo e implementação do conselho gestor da unidade. Obviamente, como em qualquer UC, todas as ações executadas no território devem respeitar, além da legislação, o plano de manejo da APA, elaborado em 2005 e atualmente em processo de revisão, bem como o plano de manejo do PARNAMAR, elaborado em 1990 e mantido inalterado. Porém, na área da APA, todo o trâmite administrativo comum a qualquer ambiente urbano, incluindo o poder legislativo e a gestão social, cabe exclusivamente à Autarquia Territorial do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ATDEFN), comandada por um Administrador Geral indicado diretamente pelo governador.

A administração do distrito conta com um Conselho Distrital composto por sete conselheiros a serem eleitos pelo voto direto dos residentes da ilha concomitantemente às eleições para Governador do Estado, porém, o administrador geral escolhido pelo governador apenas depende de prévia aprovação da Assembleia Legislativa, sem a necessidade de participação popular (Art. 96, § 1º e 2º, Constituição do Estado de Pernambuco). Atualmente, a estrutura administrativa da ilha pode ser considerada *top down* quanto à participação da comunidade, pois o conselho não tem autoridade executiva e a maioria das decisões políticas e legislativas é determinada a nível estadual ou federal, restando à administração local apenas a execução e implementação das determinações.

Teoricamente, a formação do conselho supriria a demanda da participação popular em um sistema local considerado não democrático, mas conforme constatações feitas por Reis (2013) a partir de conversas informais, artigos publicados em jornais e pesquisas acadêmicas, os conselheiros eleitos falham em suas funções ao passo que concordam com ideias do Administrador Geral ou priorizam temas relacionados à agenda político-econômica de interesse de grandes companhias, levando a crer que o conselho apenas aparenta representar o interesse comum. Este emaranhado político-institucional-administrativo conta ainda com inúmeras organizações ativas da sociedade civil que tem papéis na gestão ambiental pública da ilha, como a Fundação Pró-Tamar, o Centro Golfinho Rotador (CGR), Assembleia Popular Noronhense (APN), o Instituto Ambiental de Fernando de Noronha (IAFENO) e diferentes associações setoriais como a Associação Noronhense de Taxistas (NORTAX) e a Associação Noronhense de Pesca (ANPESCA).

1.2 Questionamentos sobre a funcionalidade da proteção ambiental: as hipóteses

Desde a Assembleia Constituinte de 1988, Fernando de Noronha vive um período focado no turismo - e por ele regido. Com a criação das áreas de preservação e a transferência administrativa à esfera estadual, o fortalecimento de atividades turísticas tornou-se requisito de suma importância no sistema estabelecido na ilha, sendo passado de governo a governo. Ainda como forma de suprir a falta de recursos com a saída do

Fundo de Participação dos Estados ao transformar o arquipélago em Distrito Estadual, a Lei Estadual 10.403/89 cria a Taxa de Preservação Ambiental (TPA), taxa paga pelos turistas de forma progressiva durante a estadia, com o objetivo de “assegurar as condições ambientais e ecológicas do território”. Mais recentemente, o ICMBio, com a justificativa de aumentar o investimento na área protegida e desonerar a União, concedeu a administração do PARNAMAR à empresa EcoNoronha em 2010, automaticamente incorporando uma nova instituição privada no contexto da gestão, mesmo que suas atribuições sejam especificamente relacionadas à manutenção das estruturas turística do parque.

Segundo Estima (2014), o estabelecimento da concessão na administração do PARNAMAR trouxe benefícios ao turismo devido ao aporte de verba proveniente da taxa para a entrada no parque em vigor desde 2012 sob responsabilidade da EcoNoronha. Além da TPA paga à administração, para acessar as áreas da ilha que pertencem ao parque nacional é necessário adquirir o ingresso, cujo valor para turistas brasileiros é de R\$ 89,00 e para visitantes estrangeiros é de R\$ 178,00. Desses valores, seriam destinados 14,7% ao ICMBio, 70% a investimentos no PARNAMAR e 15,3% à empresa em forma de retorno dos investimentos. O estudo de Estima ainda registrou um caso curioso sobre a relação da EcoNoronha com a população em que o projeto para a construção de um Posto de Informação e Controle (PIC), demandado e aprovado pelo ICMBio, não foi aceito pela população local, mostrando a falta de diálogo da empresa e do órgão com a comunidade.

Nesse cenário, os impasses sociais aliam-se a problemas ambientais comuns nos dias de hoje. Indicadores de impactos citados na literatura, como a extrapolação da capacidade de carga dos ambientes e perturbações de habitats marinhos, indicam a vulnerabilidade ambiental local, sobre-exploração de ambientes naturais e diminuição da capacidade suporte, fatores que podem levar à perda da biodiversidade e o conseqüente declínio do turismo no local caso não forem implementadas ações suficientemente eficazes (Zanirato & Tomazzoni, 2014).

Notadamente, as belezas, o controle migratório e o limite de número de turistas que podem ser recebidos por dia na ilha são alvos das propagandas do destino turístico. Esse controle é, na teoria, importante para a preservação da ilha e corrobora para justificar as medidas do governo de Pernambuco em aplicar a Taxa de Preservação Ambiental (Plano de Manejo da APA, 2007). Porém, o limite de visitantes na ilha legalmente estabelecido não tem mais validade. Fala-se informalmente que a entrada de visitantes é controlada pelo número de voos, disponibilidade de pousadas e pela TPA, cujos valores são responsáveis pela limitação de mercado. De 1995 a 2006, a entrada de turistas na Ilha ampliou exponencialmente, passando de 21.315 visitantes para 53.525, agravando problemas como a falta de abastecimento de água e energia e o aumento na produção de efluentes e resíduos sólidos (Abdala, 2008).

Neste sentido, o programa Noronha +20, lançado em 2011 e aparentemente sem continuidade, coloca a questão da sustentabilidade perante a grave situação de risco de degradação social e ambiental em que

Noronha se encontra, descrita em detalhes no Estudo de Capacidade de Suporte (ECS) finalizado em 2008 (Abdala, 2008). O programa pode ser considerado como um instrumento de gestão participativa finalizado em um pacto interinstitucional e comunitário envolvendo agentes de governo e da sociedade com foco na exigência de mudanças de comportamento e esforços de cooperação mútua de pessoas e instituições (ICMBio, 2011).

Porém, entre o período de dezembro de 2014 e janeiro de 2017 não foram identificadas ações ligadas ao programa, dando uma amostra da não execução e falta de efetividade de planos propostos pelos órgãos responsáveis e envolvidos com a gestão ambiental. Apesar do isolamento geográfico, da grande visibilidade, das inúmeras regras e planos de conservação, Fernando de Noronha apresenta problemas ambientais e conflitos comuns aos tempos atuais de uma sociedade urbano-industrial, como falta de saneamento básico adequado e disputas pelo uso de seus recursos. Ao ver, compreender e vivenciar isso resta a pergunta: por quê?

Nessa direção, este estudo teve como objetivo apurar os motivos para as falhas na conservação ambiental da ilha, falhas que se tornam visíveis e até mensuráveis através da observação dos problemas ambientais existentes e a forma como eles são trabalhados pela gestão pública. Considerando toda a estrutura que dá suporte às UCs de Noronha, conformaram-se questionamentos mais específicos acerca das hipóteses que expliquem as lacunas na proteção ambiental e as seguintes questões norteadoras auxiliaram no ajuste do foco desta análise:

- Qual o gargalo na gestão desse ambiente teoricamente simples de administrar devido a sua limitação territorial, amplo amparo legal, forte presença do poder público e sociedade civil organizada e alta entrada de recursos financeiros?
- Quais os envolvidos nessa questão e qual sua forma de atuação para resolver conflitos e mitigar ou evitar impactos maiores?
- Qual a importância da consciência ambiental e da participação da sociedade para a efetividade da conservação da natureza através do formato de UC?
- Qual a responsabilidade do poder público frente às assimetrias de poder observadas na realidade brasileira?

2. Objetivos deste estudo

2.1 Objetivo Geral

Analisar o modelo de gestão ambiental pública estabelecido no arquipélago de Fernando de Noronha a partir de sua relação com problemas e conflitos socioambientais existentes.

2.2 Objetivos Específicos

- Descrever analiticamente os contextos socioambiental e político-administrativo da gestão ambiental pública no território;
- Avaliar a atuação dos atores institucionais envolvidos, bem como o cumprimento das regras previstas no ordenamento jurídico referente ao tema e demais instrumentos relacionados;
- Apresentar o formato de interação entre atores institucionais públicos e demais atores da governança ambiental.
- Apresentar indicadores de governança que auxiliem na avaliação, monitoramento e registro da efetividade da gestão das UCs insulares considerando todo o contexto apresentado.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: PROBLEMAS, CONFLITOS E GESTÃO EM ÁREAS PROTEGIDAS

“A criação de uma área protegida é uma confissão de suicídio. Uma sociedade que precisa proteger a natureza de si mesma não pode estar certa.”

José Lutzenberger



Ilhas Secundárias

As primeiras áreas protegidas remontam períodos em que a visão utilitarista do homem sobre a natureza era preponderante e visava à preservação de lugares sagrados e manutenção de estoque de recursos valiosos. Os primeiros registros são do ano 252 a.C., na Índia, sobre a proteção de áreas de floresta e espécies terrestres e aquáticas. Posteriormente, surgem os parques de caça da realeza com fins unicamente recreativos, como na Ilha de Sumatra em 648 a.C., e áreas consideradas espiritualmente sagradas, como na África.

O registro de criação de áreas com fins específicos de preservação do ambiente se dá séculos mais tarde, em 1778, quando é instituída, por lei, a Reserva Florestal de Tobago, no Caribe, porém a reserva tem a finalidade de atrair chuvas para contribuir com a fertilidade das terras (Bensusan, 2006), de certa forma dando continuidade à visão utilitarista. Já o enfoque de manejo de áreas protegidas tem seu marco fundamental na criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872 nos Estados Unidos, sendo considerada consequência de um conflito territorial entre índios e imigrantes nas fronteiras da América do Norte. O parque tinha como objetivo preservar os locais naturais que ainda restavam intactos na região de forma a garantir sua beleza cênica a partir da proibição de ocupação humana permanente, permitindo a visitação e arrecadação financeira em decorrência disso, criando um modelo que é replicado até hoje (Jeffrey e Harrison, 1994).

Após Yellowstone, outros países criaram parques nacionais, como o Canadá em 1885, a Nova Zelândia e o México em 1894, a África do Sul e a Austrália em 1898, a Argentina em 1903, o Chile em 1926 e o Brasil em 1937. A motivação para a criação de áreas protegidas variou de país para país durante esse período. Contudo, nota-se que a conservação da natureza ainda não era considerada a principal (Pureza, 2015).

3. A conservação da biodiversidade através de espaços territoriais protegidos

O início do século XX é marcado por movimentos protecionistas iniciados com o Congresso Internacional para Proteção da Natureza de 1909, em Paris, que propôs a criação de um organismo internacional de proteção da natureza como forma de movimentar a causa. Assim, com o aval de 17 países europeus, é criada a Comissão Consultiva para a Proteção Internacional da Natureza em 1913, que teria como missão inicial realizar uma conferência para discutir questões como a pesca de baleias, o comércio internacional de peles e plumagens e a proteção de aves migratórias. Entretanto, a eclosão da Primeira Guerra Mundial deu um fim prematuro a essas iniciativas (Bensusan, 2006).

Após a guerra, a aceleração do desmatamento na África causado por políticas coloniais ineficazes e as alarmantes taxas de extermínio de animais selvagens devido ao combate a doenças fizeram a Inglaterra convocar a Conferência Internacional para a Proteção da Fauna e da Flora em 1933, evento que deu origem à Convenção sobre a Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural (McCormick, 1992). Esta convenção é considerada o marco das discussões acerca do tema, pois é nela em que se inicia a tentativa de categorizar áreas protegidas e é onde se definem as características dos parques nacionais, até então não unificadas e aceitas mundialmente. Similarmente à regulamentação dada na atualidade, os parques e reservas deveriam ser controlados pelo poder público e considerados áreas de preservação da fauna e flora. Especificamente aos parques, estes deveriam servir como espaços para visitação pública onde a caça é proibida exceto em casos autorizados pelas autoridades (Brito, 2000).

Em continuidade às ações protecionistas, em 1948 cria-se a União Internacional para a Preservação da Natureza (IUPN), que em 1956, foi modificada para **União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)**, rede global de suma importância para a conservação contemporânea. Ambos os termos remetem às correntes ideológicas que existem desde o século XIX, os preservacionistas, que defendem a proteção da natureza sem o uso humano, e os conservacionistas, que acreditam nos valores de uso racional e democrático da natureza, e mostra a evolução nos debates sobre áreas protegidas e seu inseparável uso pelo ser humano (Franco, Schittini & Braz, 2015). Essa troca de palavras reflete as mudanças nas concepções sobre o ambiente natural ocorridas na década de 1950 devido à consolidação do conceito de ecossistema, surgido ainda na década de 1930 com o início da ecologia, que nesse período conformou a visão sistêmica da natureza entre componentes bióticos e abióticos.

Eventos internacionais como a Convenção de Ramsar (1971) sobre a proteção de áreas húmidas e a Convenção de Washington (1973) sobre o comércio de animais e plantas silvestres mostram a percepção sobre a importância da manutenção de ambientes equilibrados e a necessidade de limites para as atividades humanas, tendo como objetivo a proteção de espécies e ecossistemas. A visão da ecologia e o conceito de biodiversidade trazem uma nova moralidade acerca da relação do homem com a natureza, pois o insere no contexto não mais

como conquistador e sim como um dos membros de uma ampla comunidade da vida (Leopold, 1989; Groom, Meffe, & Carroll, 2006 *apud* Franco, Schittini & Braz, 2015; Brito, 2008). Esse viés também é visto no polêmico Clube de Roma, grupo composto por chefes de estado, empresários e cientistas, que em 1972 publica suas conclusões sobre a necessidade de diminuição da produção industrial e do crescimento populacional (de Oliveira, 2012).

3.1 Conceito de área protegida

Sob todo esse contexto, no final da década de 1970, a IUCN, no âmbito de sua atual **Comissão Internacional de Áreas Protegidas (WCPA)**, é quem define internacionalmente o que são áreas protegidas, suas categorias e formas de atuação, englobando áreas com e sem presença humana, porém, seu sistema de classificação é aceito apenas em 1990, após anos de discussões. O uso sustentável dessas áreas começa a ser previsto em 1994 com a criação de uma nova categoria, ano em que se consolidam as 6 categorias vigentes até os dias atuais e a definição de áreas protegidas (Pureza, 2015), atualizada em 2008 no congresso mundial.

“Uma área protegida é um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, através de meios legais ou outros igualmente eficazes, com o objetivo de garantir a conservação a longo prazo da natureza, juntamente com os serviços ecossistêmicos e os valores culturais associados”. Congresso Mundial de Conservação da IUCN, 2008.

As décadas de 1970 e 1990 são usualmente lembradas por seu cunho ambientalista abastecido pelas inovações científicas trazidas pelos conhecimentos adquiridos nos campo da biologia com o surgimento, por exemplo, da macroecologia, da ecologia de paisagens, da biologia evolutiva do desenvolvimento e da biologia da conservação. Nesse período, o conceito de biodiversidade ganha reconhecimento, tratando a diversidade da vida nas escalas genética, taxonômica e ecológica - objetivo principal dos estudos da biologia da conservação - e tomam forças as áreas como ecologia, biogeografia e educação ambiental, área transdisciplinar contextualizada internacionalmente a partir da Conferência de Estocolmo (1972).

A **Declaração de Estocolmo** também influencia diretamente na constitucionalização ambiental que vem a ocorrer nos países em libertação de regimes ditatoriais anos mais tarde, como Grécia (1975), Portugal (1976), Espanha (1978) e, em um segundo grupo, Brasil (1988) (Benjamin, 2001). Mais importante que isso, é entre esses 20 anos que se instaura a preocupação sobre a crise global de extinção de espécies alertada por Norman Myers em 1979, cuja responsabilidade é atribuída à perda de habitats causada pela atividade humana (Franco, 2013). Também é quando acontece, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco 92 ou Rio 92, onde é lançada a **Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)** que até hoje orienta as principais políticas de conservação da biodiversidade no mundo (Franco, 2015).

A Eco 92 igualmente influenciou a continuação da constitucionalização da temática em países que atualizaram suas concepções, como o Princípio da Precaução, do Poluidor-Pagador, do Desenvolvimento Sustentável e da

Participação Social (Ramid & Ribeiro, 1992), ou em países que ainda não haviam feito isso, como a França em 2005 (Benjamin 2011). Todos esses movimentos são marcos importantes na mudança de paradigmas que ocorreu durante o “longo” início da história da proteção da natureza, pois eles atribuem às áreas protegidas o caráter de zelar pelo equilíbrio do ecossistema de forma a garantir sua perpetuação, e não mais para o resguardo do uso de seus recursos, tirando a necessidade humana do centro das atenções.

“Princípio 15: Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. Princípio da Precaução, Declaração do Rio de Janeiro

Se a Eco 92 é considerada o marco contemporâneo da conservação da biodiversidade, os anos que se seguiram foram marcados por aprofundamentos nas discussões sobre a integração do desenvolvimento humano e o meio ambiente de forma sustentável. A década de 2000 trouxe avanços nos temas como: a dependência humana de um ecossistema equilibrado, tratada no lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000; a eficácia e abrangência de áreas protegidas em ambientes ecologicamente representativos, discutidas na 7ª Conferência das Partes (COP 7) da CDB em 2004; e as perdas de biodiversidade e serviços ecossistêmicos, descritas e mensuradas no Relatório de Avaliação Ecosistêmica do Milênio de 2005, cuja estimativa de perda de serviços chega aos 60% (MEA, 2005; Mainka, Mcneely & Jackson, 2005; ARAÚJO, 2007 *apud* Franco, 2015). Ainda, o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas estabelecido na COP 7 demandou aos países signatários que fossem estabelecidos e mantidos sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas representativas, abrangentes e eficazmente administradas em ambientes terrestres (até 2010) e marinhos (até 2012), mostrando a preocupação atual sobre os formatos de gestão e a contribuição real dessas áreas para a conservação.

3.2 As Metas de Aichi e outras promessas atuais

A década de 2010 é considerada pela ONU a Década da Biodiversidade. Nos últimos anos, os esforços internacionais concentraram-se em criar soluções inovadoras para o desenvolvimento sustentável e para a gestão ambiental, trabalhar conflitos socioambientais, diminuir impasses e aumentar a qualidade da governança ambiental como forma de efetivar planos e políticas nessa área. Novos mecanismos de articulação internacional surgem para pensar em estratégias sobre como inserir o conhecimento científico em políticas públicas como forma de dar subsídio à tomada de decisão e torná-las factíveis com a realidade ambiental, como a Plataforma Intergovernamental para Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES), ratificada em 2010 durante a 10ª Conferência das Partes da CDB (COP-10), que promove a sistematização do conhecimento acerca da biodiversidade.

A melhoria na qualidade e o aumento da conservação visado a ambientes marinhos também é um dos focos dos esforços projetados atualmente, principalmente após o lançamento das 20 metas para redução da perda

da biodiversidade que compõem o Plano Estratégico da Biodiversidade 2011-2020, acordado pelas nações durante a COP 10. Após o “fracasso” da Rio+10, considerada a menos produtiva na questão ambiental, em 2002, a Rio+20, ocorrida em 2012, oficialmente chamada de Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural, trouxe o lançamento desse plano, considerado extremamente relevante e ambicioso, pois divide-se em 5 objetivos estratégicos complexos que englobam as metas (Figura 3). Entre outros parâmetros, as **Metas de Aichi**, como ficaram conhecidas, preveem que sejam preservadas no mundo, até 2020, 17% de áreas terrestres e águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras por meio de sistemas de áreas ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas, dando continuidade às intenções expostas na COP 7 (MMA, Notícias-Informma).

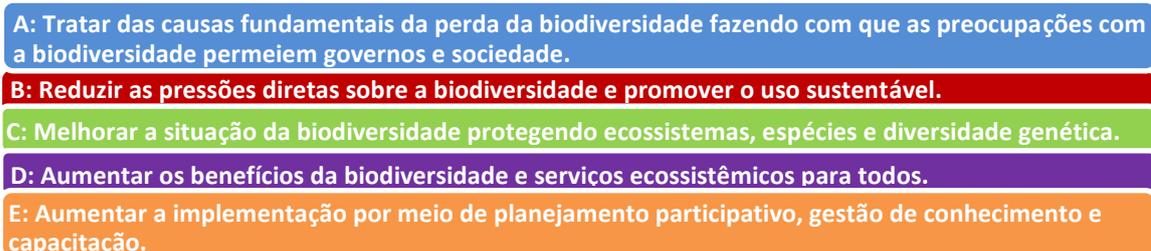
- 
- A: Tratar das causas fundamentais da perda da biodiversidade fazendo com que as preocupações com a biodiversidade permeiem governos e sociedade.**
 - B: Reduzir as pressões diretas sobre a biodiversidade e promover o uso sustentável.**
 - C: Melhorar a situação da biodiversidade protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética.**
 - D: Aumentar os benefícios da biodiversidade e serviços ecossistêmicos para todos.**
 - E: Aumentar a implementação por meio de planejamento participativo, gestão de conhecimento e capacitação.**

Figura 3. Objetivos Estratégicos do Plano Estratégico da Biodiversidade 2011-2020.

É importante observar que o plano atual pode ser considerado “relevante” porque o terceiro Panorama da Biodiversidade Global, publicado em 2010 pelo Secretariado da CDB, concluiu que meta de reduzir a taxa de perda de biodiversidade previsto no plano anterior, 2002-2010, lançado na Rio +10, não foi atingido. O panorama divulgou dados ainda mais alarmantes. Conforme levantamentos, as espécies antes apontadas como em risco de extinção estão, em geral, mais próximas da extinção. A abundância de espécies de vertebrados, com base nas populações avaliadas, caiu quase um terço, entre 1970 e 2006, e continua caindo, especialmente nas regiões neotropicais.

As áreas de habitats naturais continuam a diminuir em extensão e integridade, apesar de alguns sucessos em diminuir o ritmo da destruição. A agrobiodiversidade continua sendo perdida e as cinco principais pressões que causam diretamente a perda de biodiversidade continuam no mesmo nível ou estão ficando piores. Por fim, a pegada ecológica da humanidade, parâmetro criado para medir a quantidade de recursos necessários para manter o estilo de vida atual, excede a capacidade biológica da Terra e tem aumentado desde que a meta de biodiversidade para 2010 foi traçada (Secretariado da CDB, 2010).

Mas as esperanças no novo plano podem não ter o efeito desejado. Em 2015, o quarto panorama apresentou uma avaliação intermediária do progresso rumo à implementação do plano atualmente em vigor e as constatações continuam desanimadoras. Determinados componentes das metas, como as taxas de conservação em forma de áreas protegidas, estão em via de serem alcançados. Entretanto, apesar de um aumento dramático nas respostas da sociedade para a perda da biodiversidade, o progresso não será suficiente

para alcançar as metas estabelecidas para 2020 na maioria dos casos, como o grave problema da sobrepesca em que há um percentual cada vez mais alto de populações de peixes sobreexploradas, esgotadas ou em colapso, e práticas inapropriadas de pesca que provocam estragos nos habitats e em espécies diferentes daquela sendo pescada. O relatório ainda aponta que existe sim uma difusão de planos e compromissos nacionais, e essas respostas devem seguir crescendo, porém, o tempo para o surgimento de resultados pode ser um fator determinante, bem como as intenções políticas por trás das ações de cada nação, e por isso medidas adicionais (Figura 4) serão necessárias para que se mantenha o rumo traçado (Secretariado da CDB, 2015). Além disso, mesmo que a meta de expansão de 17% e 10% de áreas protegidas seja atingida, caso as áreas continuem a ser estabelecidas pelos países como são atualmente, baseadas em áreas custo-efetivas, mesmo localizadas em ecorregiões representativas, apenas 6% das principais espécies ameaçadas de vertebrados terão suas áreas de distribuição cobertas, mostrando a importância de se planejar áreas de forma integrada com o conhecimento técnico para que efetivamente contribuam para a conservação da biodiversidade e não apenas para atingir metas internacionais (Venter *et al.* 2014).

O ano de 2015 também apresentou uma nova agenda ao desenvolvimento sustentável com a adoção internacional dos 17 **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** durante a cúpula da ONU sobre o tema realizada em agosto, sendo resultado do processo iniciado na Rio+20 e que atualiza os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). No final do mesmo ano, a 21ª Conferência das Partes (COP21), em Paris, adotou um novo acordo para fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. O **Acordo de Paris** foi aprovado pelos 195 países signatários, e compromete as nações a limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, porém, segundo o Ministério de Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável e da Energia da França, não foi ratificado por todos (Notícias EBC; MMA Informma).

Empregar melhor as ciências sociais, compreendendo fatores que motivam comportamentos e interação;
Melhorar e avaliar com regularidade a efetividade da gestão;
Fortalecer parcerias entre governo, grupos setoriais e sociedade civil;
Desenvolver políticas integradas e defender leis ou demais regulamentações relevantes;
Expandir e tornar mais eficaz as redes de áreas protegidas;
Apoiar sistemas inovadores de gestão da pesca, desenvolvendo mais as redes de áreas marinhas protegidas.
Implementar a gestão integrada de zonas costeiras e bacias hidrográficas continentais;
Reduzir pressões de ecossistemas que oferecem serviços essenciais como recifes e zonas úmidas;
Envolver comunidades locais e tradicionais na criação, controle, governança e manejo das áreas protegidas.

Figura 4. Algumas das ações-chave potenciais para acelerar o progresso no cumprimento dos objetivos estratégicos 2011-2020 da CDB previstas no Panorama da Biodiversidade Global 4 (Fonte: o autor).

3.3 O panorama de hoje: últimos dados

Em questão de áreas protegidas no mundo, o último relatório Planeta Protegido da IUCN aborda a necessidade de ampliar o reconhecimento da importância destas para a efetivação de seus objetivos, pois aponta que inseri-las em contextos de responsabilidades local e nacional permite que surjam respostas aos impactos antropogênicos e os problemas ambientais que derivam deles, como a perda de habitats, a invasão de espécies exóticas e as mudanças no clima.

Atualmente, conforme estima a **Base de Dados de Áreas Protegidas (WDPA)**, o mundo possui 217.155 destas áreas, representando, no globo, 14,7% de áreas terrestres e águas continentais (202.467 APs) e 14,3% de áreas marinhas (14.688 APs). Do total de áreas marinhas, subdivide-se 10,2% localizadas em áreas costeiras e marinhas (jurisdição nacional) e 4,1% em áreas oceânicas. Porém, esse dado isolado não é capaz de atestar efetividade ou sucesso na conservação.

Considerando elementos ecologicamente representativos e a relação de interdependência entre diferentes ecossistemas, menos de 50% das 823 ecorregiões terrestres apresentam, ao menos, 17% de áreas protegidas e 1/3 das 232 ecorregiões marinhas apresentam, ao menos, 10% de áreas protegidas. Inclusive, menos de 20% de **áreas-chave para a biodiversidade** estão completamente protegidas, grifando a necessidade de que mais esforços são necessários para expandir sistemas e abranger áreas importantes para os ecossistemas e seus serviços ambientais (UNEP-WCMC & IUCN 2016).

No final de 2016, período posterior ao fechamento do relatório, a mídia internacional veiculou notícias sobre o aumento de áreas marinhas protegidas, como o anúncio da expansão da área do Monumento Nacional Marinho Papahānaumokuākea no Havaí em agosto e a criação do maior reserva marinha do mundo no Mar de Ross, localizado no oceano Antártico ao sul da Nova Zelândia, aprovado com unanimidade pela Convenção para Conservação de Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR) em setembro. O último Congresso Mundial para a Conservação, realizado no início do mesmo mês no Havaí, também se preocupou com sistemas representativos de áreas protegidas na Antártida e aumento na cobertura de proteção para efetivar a conservação da biodiversidade marinha, solicitando, entre outras resoluções, o endosso para que a criação da área marinha protegida na ilha de Astola, no Paquistão, divulgada em 2007, seja efetivada e apoio à proposta de criação de áreas marinhas protegidas ecologicamente representativas no Oceano Antártico e demais trabalhos da CCAMLR (IUCN, 2016).

O ano de 2017 ainda inicia sua trajetória, mas o Fórum Econômico Mundial (WEF) em Davos discute sobre como atingir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), defende o cumprimento do Acordo de Paris e apresenta grandes desastres naturais como um dos 5 maiores riscos mundiais dos próximos 12 meses, mostrando como o desenvolvimento sustentável passou de uma teoria ambientalista da década de 1980 para

um importante e visível nicho de mercado e como a questão ambiental tornou-se a temática do século (BBC Notícias).

4. Proteção da natureza por ela mesma: a visão jurídica ambiental brasileira ao longo do tempo

O Brasil, durante todo o período de discussão sobre preservação e conservação, acompanhou os direcionamentos internacionais. Em resposta à criação de Yellowstone, André Rebouças publicou em 1876 a primeira proposta de criação de dois parques nacionais nos moldes americanos, uma na Ilha do Bananal e outro no Paraná, que se estenderia das Sete Quedas até Foz do Iguaçu (Urban, 1998 *apud* Bensusan, 2006). Porém, sua primeira área protegida, atualmente denominada unidade de conservação (UC), é criada apenas em 1896 no formato de um horto florestal em São Paulo, décadas mais tarde transformado em parque estadual (Jorge Pádua, 1997 *apud* Bensusan, 2006).

4.1 O Brasil dos anos 1920-1960

Nessa época, a proteção de ambientes estava diretamente relacionada à extração de matéria prima com valor econômico ou à beleza paisagística das florestas. Em 1920 o pau-brasil é considerado extinto e no ano seguinte é criado o Serviço Florestal do Brasil, seção do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio com o objetivo de administrar a conservação, a reconstituição e o aproveitamento das florestas (Decreto Federal nº 4.421/1921). Legalmente, a importância da preservação da natureza começa a ser considerada apenas no **Código Florestal** de 1934, onde as florestas são consideradas de interesse comum e por isso prevê limitações sobre os direitos de propriedade (Decreto Federal nº 23.793/1934).

Assim surge a figura de unidade de conservação dividida em três categorias: florestas de rendimento, florestas protetoras (domínio privado) e florestas remanescentes (terras públicas), as duas últimas de natureza inalienável. Os parques inseriam-se na categoria de florestas remanescentes e foram definidas como monumentos públicos cuja conservação tem como motivação interesse biológico e estético (Dias, 1994).

No mesmo ano, 1934, a **Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza** demonstrou o grau de mobilização social e institucional trazido pelo tema e reúne uma geração de protetores preocupados não apenas com motivos utilitários, mas também estéticos e científicos (Franco e Drumond, 2009). Três anos mais tarde, a Estação Biológica do Jardim Botânico do Rio de Janeiro é transformada em Parque Nacional de Itatiaia (Decreto Federal nº 1.713/1937), sendo considerada a primeira unidade de conservação federal brasileira (Bensusan, 2006; Pureza, 2015), seguida pelo Parque Nacional do Iguaçu (Decreto-Lei nº 1.035/1939).

Muitas foram as novidades relacionadas com a proteção da natureza no Brasil dos anos 1920-1940, mas o caráter desenvolvimentista da época permitiu apenas sucessos pontuais. Somente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) a defesa do patrimônio natural se ressaltaria, principalmente a partir da criação, em 1958, da **Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza** (FBCN), importante organização da sociedade

civil brasileira inspirada nos moldes da IUCN e dedicada à preservação e conservação da natureza até a década de 1990, responsável por impulsionar a formulação de políticas ambientais importantíssimas e pesquisas sobre a biodiversidade. De qualquer forma, até a segunda metade do século XX, a proteção ambiental brasileira apresentou atuação através de poucas normas isoladas que tinham, por objetivo inicial, assegurar a sobrevivência de alguns recursos naturais demasiadamente explorados.

4.2 O início da tutela ambiental e das estruturas de gestão

Ressalvadas as iniciativas pontuais preservacionistas, algumas citadas anteriormente, considera-se que a questão ambiental, após os períodos colonial e imperial, passa a existir juridicamente apenas no final da década de 1960, quando o poder público inicia a imposição de controles legais às atividades exploratórias. No período foram elaborados os **novos códigos** Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965), de Caça (Lei Federal nº 5.197/1967), de Pesca (Dec. Lei nº 221/1967) e de Mineração (Dec. Lei nº 227/1967), claramente tutelando recursos de interesse econômico e não considerando o meio ambiente como objeto de preservação por si só, caracterizando o viés utilitarista da época (Benjamin, 1999). Curiosamente, o Código de Caça, que é assim chamado por regulamentar a atividade, dispõe sobre a proteção à fauna e proíbe a utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha de animais silvestres, trazendo as Reservas Biológicas como áreas a serem protegidas e Parques de Caça como áreas onde a atividade é permitida com fins recreativos, educativos e turísticos (Medeiros *et al.*, 2014).

Quase dez anos após a criação da FBCN, em 1967, é criado, agora com o caráter de autarquia federal, o **Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)** no Ministério da Agricultura, em substituição ao Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), que por sua vez substituiu o Serviço Florestal do Brasil em 1956. O IBDF foi responsável pela gestão e criação de UCs de cunho florestal (Jardim Botânico, Parque e Florestas Nacionais e Parques de Caça), até sua extinção em 1989, quando a competência passou ao **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)**.

Ironicamente, o ex-diretor do IBDF, Alceo Magnanini, aponta que à época da Conferência de Estocolmo em 1972, os Parques Nacionais brasileiros eram subordinados a uma instituição que visava ao desenvolvimento florestal e não à conservação ambiental (Pureza, 2014). Porém, entre as décadas de 1970 e 1980, com o surgimento da compreensão de que a efetividade de áreas protegidas depende de programas integrados de gestão e elevado rigor técnico - e especificamente após a Conferência de Estocolmo – o IBDF lançou o **Plano Do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil**, reconhecido por sua solidez científica e lançado em duas fases nos anos de 1979 e 1982 (IBDF, 1979; IBDF, 1982; Drummond, Franco & Oliveira, 2010 *apud* Franco, 2015). Esse plano é o começo da sistematização das áreas protegidas brasileiras e é com base nele que a lei de criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), sistema vigente hoje, vem a ser elaborada.

Mesmo sem a existência do arcabouço normativo especializado que se observa hoje, em 1973 é criada a **Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA)**, órgão administrativo autônomo subordinado ao Ministério do Interior e orientado para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais (Decreto Federal nº 73.030/73). A SEMA é consequência de um dos compromissos assinados pelos países na Conferência de Estocolmo, criação de órgão ambiental federal, subordinada ao Ministério do Interior e cujo nome teria recebido o termo “especial” devido a sua ligação direta com a presidência da República. Na época, foi responsável por diversos planos e programas relacionados à conservação, educação ambiental e pesquisa na área ecológica em um período no qual o âmbito jurídico ambiental ainda não era sistematicamente organizado e não previa as responsabilidades da sociedade frente o uso e ocupação do ambiente natural, trazidas através das normativas ambientais iniciadas pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) em 1981.

Durante a década de 1980, além da Estação Ecológica (ESEC) criada na década anterior, a secretaria foi responsável pela criação das categorias de UCs Área de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), tendo implementado sua primeira ESEC em 1977 na Bahia, ESEC Pau-Brasil. Paulo Nogueira Neto, coordenador da SEMA de 1973 a 1985, relata que com o início dos trabalhos de monitoramento da qualidade ambiental, o grupo interessou-se, também, em trabalhar com a proteção à natureza sob a forma de unidades de conservação. Por isso, ele, juntamente com o secretário geral do Ministério do Interior Henrique Cavalcanti, solicitaram ao diretor dos parques nacionais, Ministério da Agricultura, a transferência do tema para o alcance as secretaria, porém, ao ouvir a dura negativa do diretor decidiram evitar conflito com outro ministério e criar novas categorias de UCs para implementar (Pureza, 2014).

“O secretário que tomava conta, aliás, o título dele era diretor dos parques, não era secretário, mas ele só não, pouco faltou para ele nos por para fora da sala, ficou furioso conosco: - Vocês querem nos destruir, não sei o que, assim não pode ser e tal, nós absolutamente não vamos passar para a SEMA. Eu digo então: - Bom, não vamos criar agora um problema com outro Ministério. Então, saímos de lá e resolvemos então, fazer o seguinte, e essa é que é o fundo da história das unidades de conservação brasileiras fora dos Parques, eu disse assim: - Se nós não vamos receber os Parques, então nós vamos criar outros tipos de unidades de conservação, porque isso ninguém pode impedir.” Fala do ex-diretor da SEMA, Paulo Nogueira Neto (Pureza, 2014).

No ano seguinte, 1974, ainda sob ótica utilitarista, é criada a **Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)** no Ministério da Marinha com a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), cujas diretrizes foram elaboradas e seguidas a partir de 1980, mas formalizada apenas em 2005 (Decreto Federal nº 74.557/1974; Decreto Federal nº 5.377/2005). A PNRM é precursora no âmbito dos direitos do mar, pois é a primeira política pública voltada à integração do mar territorial e da plataforma continental ao espaço brasileiro, ambientes importantíssimos na história da ocupação territorial e da conservação da biodiversidade, e se desdobra no **Plano Nacional de Gerenciamento**

Costeiro (PNGC), instituído em 1988 e apresentado em 1990, no Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) de 1989 e no **Plano Setorial para os Recursos do Mar** (PSRM), plano lançado plurianualmente que em 2016 contou com sua 9ª versão (Lei Federal nº 7661/88; Decreto Federal nº 98.145/1989; Decreto Federal nº 8.907/2016). O PNGC e o PSRM, mesmo não tendo relação direta com áreas protegidas, são responsáveis pela forma de tratamento do ambiente marinho que se tem hoje no Brasil, pois o PNGC dá entendimento claro ao planejamento e gestão integrada das zonas costeiras visando sua não-fragmentação e o desenvolvimento sustentável, enquanto que o PSRM até hoje garante subsídios governamentais para aplicação de ações necessárias em prol da conservação de recursos vivos marinhos e ilhas oceânicas.

Dois anos mais tarde, em 1976, uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia dá início à preparação do sistema de unidades de conservação no Brasil, estudo que inicia a fundamentação do Plano Nacional de Unidades de Conservação do Brasil (Mercadante, 2001 *apud* MMA, 2007). Sua primeira etapa, apresentada em 1979 em parceria com a FBCN, listou as estratégias básicas para implantação, administração e manejo do Sistema de Unidades de Conservação, trazendo 16 diferentes tipos de unidades de conservação agrupadas em cinco categorias de manejo: Importância Nacional, Manejo Complementar, Manejo Adicional, Manejo Regionais ou Locais, Manejo de Importância Mundial. Nota-se que entre as denominações de UCs dentro das categorias do plano, permaneciam os Parques de Caça nos âmbitos federal, estadual e municipal (Pureza, 2014; Rylands & Brandon, 2015).

Porém o plano nunca tomou forma jurídica e primeiro diploma legal a citar o termo Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a prever a existência do Plano de Manejo e Zoneamento para a unidade é o **Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros**, onde é determinado que a criação de parques deve evitar o estabelecimento de UCs isoladas respeitando o sistema (Decreto Federal nº 84.017/1979). A segunda etapa foi publicada poucos anos mais tarde, em 1982, e manteve inalteradas as categorias de manejo, sendo considerado que, em consequência dos planos, entre 1979 e 1985, foram criadas 38 unidades de conservação de proteção integral, 20 apenas na região amazônica, sendo 10 Parques Nacionais, 13 Reservas Biológicas e 15 Estações Ecológicas (Barretto Filho *et al.* 2003). Contudo, 1981 é o ano chave para a tutela ambiental no Brasil devido à publicação da **Política Nacional de Meio Ambiente** (PNMA) (Lei Federal nº 6.938/1981).

A PNMA é o verdadeiro ponto de início da proteção ambiental brasileira, pois protege a natureza de maneira integral, considerando-a um bem jurídico e da União, onde se resguardam as individualidades a partir do todo. A lei estabelece não só princípios e objetivos como também instrumentos legais e um regime de responsabilidade civil objetiva (Art. 14, § 1º) para o dano ambiental proveniente de atividades humanas, cujas prerrogativas são consideradas posteriormente na Constituição Federal de 1988. Também dá legitimidade ao Ministério Público, traz a descentralização administrativa e estabelece o **Sistema Nacional de Meio Ambiente** (SISNAMA), cuja constituição se dá a partir dos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal,

dos Territórios e dos municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Estes órgãos e entidades serão responsáveis pela aplicação dos instrumentos estabelecidos e guiados tecnicamente pelo **Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)**, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA (Benjamin 1999; Freitas, 2000; Ferreira e Scardua, 2008). Assim é instituída a responsabilidade da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico e a consideração do meio ambiente como um patrimônio público, cujos ecossistemas devem ser protegidos com a preservação de áreas representativas ou ameaças de degradação e com o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, incluindo o controle e zoneamento das atividades humanas e o incentivo à educação como fomento à participação ativa na defesa do meio ambiente.

4.3 O surgimento do IBAMA e da Constituição Federal

Em 1987, uma parceria entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) dá início ao Programa Nacional de Meio Ambiente, vigente até hoje com o objetivo de contribuir para o fortalecimento das principais instituições ambientais brasileiras, e as unidades de conservação destacam-se. À época, a SEMA era responsável pela coordenação geral, porém problemas institucionais com o IBDF travaram o andamento das ações sobre UCs, pois a SEMA ainda não tinha experiência no tema como o IBDF.

No entanto, em 1989 ocorre uma reformulação de competências dos órgãos ambientais brasileiros, onde SEMA e IBDF fusionam-se criando o IBAMA (Lei Federal nº 7.735/1989) vinculado ao **Ministério do Meio Ambiente (MMA)**, criado em 1985 com o nome de Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente (Decreto Federal nº 91.145/85). O IBAMA conformou-se com grande expressividade e rigor técnico, adquirindo a grande visibilidade no país que se observa até aos dias de hoje, principalmente pela sua atribuição de exercer o poder de polícia ambiental, papel fundamental em políticas de comando e controle que surgiam à época, como o licenciamento ambiental trazido com a PNMA (Boeira, 2004).

“O IBAMA ficou tão conhecido no país quanto os correios. Em qualquer canto do Brasil as pessoas sabiam que existia um órgão federal de proteção à natureza chamado IBAMA”. Memória da ex-procuradora do IBAMA, Sonia Wiedmann (Pureza, 2014).

Além do novo panorama de fiscalização ambiental do IBAMA, as atribuições da SEMA e do IBDF sobre áreas protegidas continuaram no novo órgão. Assim, no mesmo ano é encaminhada ao IBAMA uma revisão conceitual atualizada do Plano Nacional de Unidades de Conservação publicado em 1982 pela Fundação Pró-Natureza (Funatura), prevendo a criação de novas categorias e a exclusão de categorias mal definidas ou com objetivos de manejo mal definidos, cujo conteúdo é encaminhado ao congresso 10 anos mais tarde, em 1992, na forma de anteprojeto de lei e aprovado apenas em 2000 após polêmicas discussões (Bensusan, 2006; Pureza, 2014; Rylands & Brandon, 2015).

Com o final da ditadura e a busca política por um regime de leis mais democrático, a assembleia constituinte ocorrida entre 1987-1988 enlaça na carta magna todos os princípios discutidos até então na questão ambiental. O famoso artigo 225 da Constituição Federal de 1988, capítulo do meio ambiente, é considerado uma norma-princípio sobre a matéria, pois traz uma visão responsável da relação homem-natureza acerca da manutenção de seu equilíbrio, influenciando e sendo influenciada pelas transicionais vertentes internacionais de discussão. Seu caput é uma das justificativas mais citadas para a preservação do meio ambiente em diferentes áreas do conhecimento e versa:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” CF, art. 225.

O artigo ainda apresenta os biomas brasileiros Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira como patrimônios nacionais, considerando que a sua utilização seja feita dentro de condições que assegurem sua preservação inclusive quanto ao uso de recursos naturais, previsão que revoluciona a tutela jurídica. Mais que o viés filosófico, sua maior contribuição é estabelecer como dever, não apenas uma faculdade, a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbindo ao poder público formas específicas para isso. Entre elas ressalta-se a promoção da conscientização ambiental, a proibição de práticas que coloquem em risco a função ecológica de espécies da fauna e flora, a preservação e restauração de processos ecológicos e ecossistemas, a exigência de estudos sobre impactos ambientais de atividades humanas e a criação de **Espaços Territoriais Especialmente Protegidos** (ETEP), áreas cuja alteração ou supressão será permitida somente através de lei, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (CF, Art.225, parágrafo § 1º, Inciso III).

Analisando ainda o pensamento jurídico construído a partir da constituinte, no que tange as áreas marinhas e costeiras, é importante observar que as praias marítimas, as ilhas oceânicas e as costeiras, os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, o mar territorial e os terrenos de marinha e seus acrescidos são consideradas bem da união, o que tem reflexo direto no tratamento dado a qualquer área marinha protegida estabelecida em território nacional. A determinação de bens da União pode ser vista como consequência de lutas sociais de tendência mundial que deu início ao paradigma de que a terra, pública ou privada, deve cumprir função social, prevalecendo ao benefício individual, sendo logicamente associado ao meio ambiente equilibrado. Assim os bens da União tem responsabilidade socioambiental e não podem ser utilizados para a degradação do ecossistema, tornando seu uso ilegal nestes casos (Saulé Júnior & Piza Fontes, 2006).

Após a constituinte, com a determinação do direito ao meio ambiente saudável, sua violação passa a caracterizar um crime, e, por violar direito resguardado, passível de sanção. A regulação legal, agora de caráter

administrativo, civil e penal, tem seu círculo fechado em 1998 com a aprovação da **Lei de Crimes Ambientais** (Lei Federal nº 9.605/1998), onde são previstas as sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Benjamin, 1999). Neste período, o arcabouço jurídico também é complementado com a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/1997) e com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei Federal nº 9.795/1999).

4.4 O século XXI e a conservação

Mesmo com os entraves institucionais e de criação/extinção de repartições no âmbito do poder público observáveis até os dias de hoje, em parte consequências de um histórico democrático recente, até o final do século XX o Brasil mostrou-se vanguardista na questão ambiental, passando, em poucos anos, de uma espécie de nada-jurídico ao ápice da hierarquia normativa e destacando-se nos pactos políticos nacionais (Benjamin 2011).

Mais especificamente, os ETEPs representam um novo e mais amplo conceito de áreas protegidas, que engloba, além das atuais unidades de conservação e outras categorias sociais, como áreas indígenas e quilombolas, Áreas de Proteção Permanente (APP) e Reservas Legais (RL), necessárias para manter as funções ambientais nos locais com ocupação humana, cujo estabelecimento é obrigatório e automático, não dependendo de ato do poder público (Pereira, 2006; Pereira e Scardua, 2008; Medeiros *et al.*, 2014). Quanto à sistematização das áreas protegidas, após anos de polêmicos debates, a lei que regulamenta os ETEPS institui o **Sistema Nacional de Unidades de Conservação** (SNUC) em julho de 2000 e vigora com 12 categorias de manejo distribuídas em dois grupos (Lei Federal nº 9.985/2000).

“O SNUC veio na hora certa, nós precisávamos realmente de uma lei que reunisse num único documento legal essas categorias, que desse um tratamento diferenciado para as unidades de conservação no país, porque, até então, eram leis esparsas”. Conclusões da ex-procuradora do IBAMA, Sonia Wiedmann (Pureza, 2014)

É importante observar que o SNUC abrange apenas as unidades de conservação, ou seja, aquelas áreas protegidas que ao longo do tempo foram criadas seguindo as vertentes internacionais e através de diferentes diplomas legais (Tabela 2), o que não aborda inteiramente o conceito de ETEP previsto na constituição, mas que condiz com as diretrizes internacionais sobre áreas protegidas.

Tabela 2. Lista dos Espaços Territorialmente Protegidos (Pereira, 2006) criados até 1999.

Categoria	Instrumento legal
Parques e Florestas nacionais	Decreto Federal nº 23.793/1934
Reserva Biológica e Parque de Caça	Lei Federal nº 5.197/1967
APPs e Reservas Legais	Lei Federal nº 4.771/1965
Estação Ecológica e Área de Proteção Ambiental	Lei Federal nº 6.902/1981
Reserva Ecológica e Áreas de Relevante Interesse Ecológico	Decreto Federal nº 89.336/1984
Reservas Extrativistas	Decreto Federal nº 98.897/1990
Patrimônio Espeleológico	Decreto Federal nº 99.556/1990

Com uma das bases jurídicas ambientais mais completas, o Brasil do século XXI inicia com um Sistema de Unidades de Conservação (SNUC) sob coordenação do MMA onde as categorias de manejo das UCs dividem-se em dois grupos: **Proteção Integral**, com objetivo de proteger frações de ecossistemas naturais sem a interferência do homem, e **Uso Sustentável**, onde a exploração dos recursos é permitida. Estas áreas, criadas sempre por ato do poder público, podem ser de competência federal, estadual ou municipal, sendo sua gestão responsabilidade do órgão executor correspondente a cada esfera de atuação, podendo ser compartilhada com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Desde 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e supletivamente o IBAMA, é responsável pela gestão de UCs federais (Lei Federal nº 11.516/2007). O escopo da lei de criação do SNUC ainda traz uma ampla lista de importantes definições aos termos usados na temática que complementam ainda mais o arcabouço jurídico ambiental, como:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

*I - **unidade de conservação**: 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;[...]*

*V - **preservação**: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;*

*VI - **proteção integral**: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;[...]*

*IX - **uso indireto**: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;*

*X - **uso direto**: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;*

*XI - **uso sustentável**: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;[...]*

*XVI - **zoneamento**: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;*

*XVII - **plano de manejo**: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso*

da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Assim, UCs de proteção integral, categorizadas em Estação Ecológica (ESEC), Reserva Biológica (REBIO), Parque Nacional (PARNA), Monumento Natural (MONA) e Refúgio de Vida Silvestre (REVIS), compactuam com o uso indireto, enquanto que UCs de uso sustentável, categorizadas em Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional (FLONA), Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna (REFAU), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), admitem seu uso direto (Tabela 3), sendo que todas deverão dispor de um plano de manejo, elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação, onde são apresentadas as normas e restrições de uso de suas áreas.

Ainda, as unidades da categoria “Parque Nacional”, quando criadas pelo Estado ou Município, devem ser denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal, o que, conforme Alceo Magnanini, conceituou perfeitamente a terminologia para que não se confundam com simples praças públicas. Outra curiosidade é que, segundo a ex-chefe/presidente do IBDF e IBAMA Maria Tereza Jorge Pádua, a REFAU é institucionalizada no SNUC em substituição aos Parques de Caça (Pureza, 2014) e não há registro de nenhuma no cadastro nacional até janeiro de 2017.

Conforme informações do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), atualmente existe no Brasil um total de 2.067 UCs, divididas entre 961 UCs federais, 862 UCs estaduais e 244 UCs municipais distribuídos entre todos os biomas brasileiros. Até agosto de 2016, o relatório do CNUC contabilizou que do total de biomas encontram-se protegidos: 27,3% da Amazônia, 7,6% da Caatinga, 8,3% do Cerrado, 9,2% da Mata Atlântica, 2,7% do Pampa e 4,6% do Pantanal (CNUC/MMA, 2016). Dados de 2010 mostram que PARNA é a categoria de manejo com maior extensão área, seguido por FLONA e RESEX. Além disso, a maioria massiva das UCs (79-81%) de ambos os grupos localizam-se na Amazônia, apesar do baixo percentual de proteção de seu território de distribuição (WWF, 2012).

Tabela 3. Tipologia de UC e suas características conforme Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC).

Grupo	Característica/Objetivo	Visitação	Questão fundiária
Unidades de Proteção Integral (Art. 8º)			
ESEC	Preservação da natureza e pesquisas científicas	Proibida, exceto educacional	Posse e domínio públicos
REBIO	Preservação integral da biota	Proibida, exceto educacional	Posse e domínio públicos
PARNA	Preservação de áreas de grande relevância ecológica e beleza cênica, permite apenas pesquisa, turismo e educação	Sujeita a normas e restrições	Posse e domínio públicos
MONA	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica	Sujeita a normas e restrições	Área privada com atividade compatível ou desapropriada
REVIS	Proteger ambientes importantes para a existência ou reprodução de espécies	Sujeita a normas e restrições	Área privada com atividade compatível ou desapropriada

Grupo	Característica/Objetivo	Visitação	Questão fundiária
Unidades de Uso Sustentável (Art. 14°)			
APA	Em geral extensa, com tributos importantes, voltada a disciplinar o processo de ocupação humana	Sujeita a normas e restrições	Posse e domínio públicos ou privados
ARIE	Em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias com exemplares raros da biota	Sujeita a normas e restrições	Posse e domínio públicos ou privados
FLONA	Com cobertura florestal predominantemente nativa, visa à exploração sustentável e pesquisa científica	Sujeita a normas e restrições	Posse e domínio públicos
RESEX	Usada por comunidades tradicionais cuja subsistência baseia-se no extrativismo e agricultura	Sujeita a normas e restrições	Posse e domínio públicos
REFAU	Área com populações animais de espécies nativas, visa estudos técnico-científicos	Sujeita a normas e restrições	Posse e domínio públicos
RDS	Usada por comunidades tradicionais cuja subsistência baseia-se no uso de recursos naturais e pesquisas científicas	Sujeita a normas e restrições	Posse e domínio públicos
RPPN	Criada pelo proprietário e gravada com perpetuidade, permite apenas pesquisa, turismo e educação	Sujeita a normas e restrições	Área privada

5. O contexto da gestão ambiental pública em um país não consolidado democraticamente

No quesito administrativo, o final do século XX na América Latina foi marcado por reformas. Bresser Pereira (2002) ironiza que a literatura sobre o tema é tão vasta quanto o número de tentativas de executá-las na realidade. Ao longo da década de 1990 houve uma articulação das noções de política pública e de gestão, conceito que se refere, primordialmente, aos procedimentos operacionais, à administração e à aplicação de leis, regulamentos, indicadores, normas, planos e programas (Souza, 2002 *apud* Boeira 2014). Nesse sentido, o Brasil foi marcado por três modelos de administração pública: patrimonial, incorporada em 1936 pelo estabelecimento do serviço público profissional; burocrática, instaurada pelo regime militar em 1967 e incorporada à Constituição de 1988 como uma contrarreforma; e gerencial, inspirada na gestão de empresas privadas e iniciada com a submissão de uma emenda constitucional sobre administração pública em 1995.

5.1 Início da governança no Brasil

Esta última reforma teve como premissa tornar gerentes públicos mais autônomos para aumentar suas eficiências através da criação de agências executivas, agências reguladoras e de instituições não governamentais, estas voltadas a serviços sociais e científicos, dada a complexidade dos problemas modernos de um mundo fugaz (Bresser Pereira, 2002). O terceiro setor, como ficou conhecido o grupo que abrange essas instituições, tem seu marco regulatório na lei que dispõe sobre a qualificação de **pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos**, sendo caracterizado pela administração de interesses apenas coletivos (Lei Federal nº 9.790/1999). Assim seu resultado promove a autonomia, pressupõe a governança democrática, assegura o monitoramento da sociedade à política através do controle social e afirma o papel do Estado sem tirar o poder do mercado (Oliveira, 2011). A descentralização e a integração da sociedade com a administração pública, resultados desse processo, são também consequências dos avanços na democratização, fato de grande

importância na região latina, e são fatores que agem para melhorar a **governança** (Spink, 1998; Briceño Reyes, 2000; Bresser Pereira 2002).

Na esfera pública, esse termo é utilizado como referência ao processo dinâmico capaz de moldar a forma como os poderes são exercidos através do envolvimento de complexos arranjos nos diferentes setores da sociedade, e foi difundida no Brasil com a “nova forma de gestão” iniciada pela reforma gerencial, sendo um dos poucos países latinos onde esta se tornou concreta (Kickert, 1997; Bresser Pereira 2002; Cavalcanti, 2004). Esse processo dinâmico é o resultado das interações entre estruturas, operações e tradições que determinam como se tomam as decisões e como os demais atores se envolvem (IUCN, 2014), perpassando as diferentes dimensões da política (Figura 5).

Os **atores sociais**, por sua vez, podem ser compreendidos como agrupamento de pessoas (coletivos) com formas de organização variadas e características específicas (Figura 6), que distinguem um grupo de outro, seja a partir do ponto de vista dos seus componentes, seja a partir do ponto de vista de outros segmentos sociais ou da sociedade como um todo (Quintas, 2006). É importante observar que, sob a lógica da ação coletiva proposta por Olson (1999), mesmo que todos os indivíduos de um grupo sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais.

Dimensão institucional:	Dimensão processual:	Dimensão material:
Ordem do sistema , delineado pelo sistema jurídico e estrutura institucional.	Processo político , conflituoso quanto a objetivos, conteúdos e decisões de distribuição.	Conteúdos concretos , configuração de programas políticos, problemas técnicos e conteúdo de decisões.

Figura 5. Dimensões de atuação da governança que são entrelaçadas e se influenciam mutuamente (Frey, 2000).

Esse padrão de ação traz consequências ao formato da governança, onde os tamanhos dos grupos e os tipos de benefícios coletivos, se limitado ao número de componentes do grupo (exclusivo) ou se ele se expande quando o grupo se expande (inclusivo), determinarão como os processos serão conduzidos e como serão tomadas as decisões políticas. Este exemplo é facilmente observável em estruturas oligopolistas de mercado, como setores que se unem para elevar preços e/ou restringir sua produção, e nas estruturas do poder legislativo brasileiro, onde coligações partidárias, cujas missões ou objetivos nem sempre convergem, unem-se para a aprovação de leis que beneficiariam ambos (benefício comum), pois de outra forma, provavelmente perderiam algo (Olson, 1999).

Sociedade Civil
Sindicatos; Federações; Centrais sindicais; Partidos políticos; Grupos organizados por gênero, geração ou etnia; Associações; Congregações religiosas; Clubes, blocos carnavalescos e escolas de samba; Entidades ambientalistas; Cooperativas e empresas; Comunidades locais sem organização formal; Movimentos sociais.
Poder Público
Executivo: Ministérios, Secretarias, Autarquias e instituições ligadas à administração pública;

Legislativo: Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores;
Judiciário: Tribunais de justiça, conselho de justiça.

Figura 6. Exemplos de atores sociais (Quintas, 2006).

5.2 Estrutura da gestão ambiental pública

Na temática de uso e gestão de bens públicos, a ocorrência de disputas que envolvem atores com perspectivas distintas em relação à natureza é muito comum, pois mesmo sendo considerados interesses difusos da sociedade brasileira, seus recursos e serviços são pressionados pelo setor econômico através dos formatos de produção com base extrativista e interesses privados. Embora o regime de propriedade e a natureza dos recursos sejam variáveis importantes para entender o comportamento e os resultados em relação ao manejo destes bens, é preciso dar atenção especial aos arranjos institucionais que governam o acesso e o uso destes, pois seu formato de governança influenciará no comportamento dos indivíduos (Feeny *et al.*, 1990).

A **gestão ambiental pública**, portanto, pode ser vista como a arena de mediação de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, com a finalidade de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Quintas, 2006). Seus objetivos, por tanto, estão expressos na PNMA, onde princípios e instrumentos norteiam seus processos (Figura 7). Nela insere-se a **governança ambiental**, determinando quem decide os objetivos, o que fazer para alcançá-los e através de que meios, como se tomam decisões e quem detém o poder, a autoridade e a responsabilidade nesse processo (IUCN, 2014).

I - Manutenção do equilíbrio ecológico, considerando-o um patrimônio público; II - Racionalização do uso do solo, subsolo, água e ar; III - Planejamento e fiscalização dos recursos ambientais; IV - Proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - Incentivos ao estudo e à pesquisa para uso racional e a proteção dos recursos; VII - Acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - Recuperação de áreas degradadas; IX - Proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - Educação ambiental a todos os níveis de ensino e comunidade.	Padrões de qualidade Zoneamentos Avaliação de impactos Licenciamento Incentivos Criação de ETEPs Cadastros técnicos Acesso à informação Penalidades e punições Compensação
--	---

Figura 7. Princípios e instrumentos previstos na PNMA.

Com a emergência do ambientalismo “complexo-multissetorial”, fase ecológica atual que procedeu a fase de denúncia e conscientização presente até o final da década de 1980 e que supera conceitos como preservacionismo e conservacionismo, cria-se uma articulação entre a política ambiental e a gestão ambiental, levando uma submissão da primeira à segunda, presumidamente neutra por suas técnicas gerenciais (Viola 1987; Vieira e Bredariol *apud* Boeira, 2014).

Além do processo de descentralização administrativa, infere-se que a governança na esfera da gestão ambiental pública brasileira seja o resultado do cumprimento da necessidade de participação social prevista de forma extensiva na Constituição Federal e específica no caput de seu artigo 225 ao trazer o dever da

coletividade e do poder público em preservar um bem público, bem como na abordagem trazida pela PNMA, pela lei que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente (Lei Federal nº 7.347/1985), pela Lei de Crimes Ambientais e pela lei de criação do SNUC. Mas o surgimento, fortalecimento e legitimação de práticas e instituições envolve um complexo processo de aprendizado positivo, principalmente em realidades político-administrativa de países em desenvolvimento, como a brasileira e o restante da América Latina, caracterizados por democracias não consolidadas e, muitas vezes, presença de instituições frágeis (O'donnell, 1991; Frey, 2000).

Além do Brasil, outros países que também iniciaram reformas, como México, Argentina, Chile, Venezuela e Peru, mostraram que o cunho patrimonialista remanesceu fortemente e as modificações para se chegar a um serviço público profissional culminaram, frequentemente, na proteção de interesses corporativistas preocupados com a obtenção de privilégios para seus setores, mostrando que os esforços voltados à descentralização não foram capazes de reverter este comportamento político generalizado (Bresser Pereira, 2002). Mesmo com o processo de transição à abertura democrática, observa-se no Brasil a persistência de um comportamento não-democrático das elites políticas, que continuam seguindo estratégias patrimonialistas ou corporativistas, sugerindo que a democratização seja um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações com a sociedade (Camargo, 1989, e Mainwaring, 1991 *apud* Avritzer, 1995).

Como uma amostra deste panorama, durante os anos 1999-2002, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi gerido sob uma política para promover a criação de novas áreas protegidas e implementar a descentralização na gestão ambiental mediante revisão e repartição das competências das distintas esferas de governo, levando em conta o princípio federativo e o fortalecimento institucional do SISNAMA (Brito e Câmara, 1999 *apud* Boeira 2014). O SISNAMA, regulamentado em 1990 (Decreto Federal nº 99.274/1990), rege a estrutura político-administrativa funcional do meio ambiente no país e tem como órgão central o MMA, porém agrega as responsabilidades compartilhadas pelos órgãos e entidades das três esferas administrativas, trazendo, além do IBAMA a nível federal, os órgãos estaduais e municipais como executores. Essa política, caracterizada por Viola (2000) como fragmentada e com incompetência gerencial, mostrou-se limitada quanto à sustentabilidade ambiental e favoreceu grupos econômicos regionais e locais devido às influências políticas sobre as decisões técnicas e legais, conflitos observados principalmente no IBAMA e que geraram uma greve no órgão em 2000 (Boeira, 2014).

De fato, o MMA sofreu diferentes alterações gerenciais ao longo do tempo, todas ocasionadas pelas mudanças de governo e suas características de interesse (Figura 7), porém o IBAMA manteve-se como seu órgão executor por todo o período, sendo responsável, entre outros, pela gestão de UCs e pelo licenciamento ambiental. No entanto, no primeiro semestre de 2007, no cenário do “novo desenvolvimentismo brasileiro” e em meio a polêmicas sobre a rejeição do licenciamento de usinas hidrelétricas no rio Madeira, em Rondônia, ocorre outra mudança institucional do MMA e o IBAMA é desmembrado. Contrariamente à articulação que uniu as

instituições federais que gerenciavam políticas ambientais, criou-se o ICMBio sob a responsabilidade de implementar, gerir e fiscalizar UCs federais (Gonçalves, 2012; Loureiro 2013).

“Mas o SNUC não, não previu, não dispôs nada sobre um instituto específico para as unidades de conservação, então o Instituto Chico Mendes acabou sendo criado a tapas e bordoadas. O SNUC não previu nada disso, o SNUC não prevê, fora o artigo 36, que toda e qualquer criação de unidade de conservação deveria ser contemplada já com recurso para a sua implementação. Então, como eu te falo, eu acho que o SNUC deixou muito a desejar porque ele só se concentrou em categorização e errou! Ele tem alguns erros, mas muito melhor que nada.” Comentários sobre o SNUC, por Maria Tereza Jorge Pádua (Pureza, 2014).

Nota-se que assim o IBAMA passou a ser responsável pela execução da PNMA e mais especificamente pelo ordenamento territorial, licenciamento e proteção ambiental, pois todo o recurso orçamentário, humano e patrimonial relacionados a UCs foi transferido ao ICMBio, mantendo-se o poder de polícia em ambas as instituições para fins de monitoramento e fiscalização (Art. 3º, Lei Federal nº 11.516/ 2007).

1985: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Dec. Fed. nº 9.1145/1985) - atribuições divididas entre as políticas de saneamento básico, habitação, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

Contexto político: transição política com abertura à democracia; reconhecimento da ecologia como estudo constante em disciplinas escolares; publicação de plano para melhorias no saneamento básico e habitação.

1990: Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (MP nº 150/1990) - direcionado exclusivamente ao PNMA e proteção da natureza, porém sem característica de ministério.

Contexto político: criação do Fundo Nacional de Meio Ambiente (Lei Fed. nº 7.797/1989); Plano Collor para estabilização da inflação e corte de gastos públicos; extinção da SEMA e IBDF; criação do IBAMA.

1992: Ministério do Meio Ambiente (Lei Federal nº 8490/1992) – confere *status* de ministério novamente e inclui a implementação de acordos internacionais na área ambiental.

Contexto político: crescimento do ambientalismo; realização da Rio 92, criação da Agenda 21 e tratado de educação ambiental; processo de impeachment do presidente Fernando Collor de Mello.

1993: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (Lei Fed. nº 8746/1993) – insere a articulação com outros ministérios sobre ações da política integrada para a Amazônia Legal.

Contexto político: legado da Rio 92, crise internacional do modelo desenvolvimentista e sensibilização sobre a Amazônia; Plano de Estabilização Econômica de Itamar Franco, implementação do Plano Real.

1995: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MP nº 813/1995) – insere a execução da política de recursos hídricos e retira tópicos sobre a Amazônia Legal, dando ênfase aos recursos hídricos.

Contexto político: reforma gerencial de FHC, privatizações; suspeitas de corrupção no Sistema de Vigilância da Amazônia, taxa de desmatamento altíssimo, modificações no Código Florestal de 1965 visando frear o desmatamento; primeira reeleição presidencial direta; aumento da percepção sobre a matriz energética renovável.

1999: Ministério do Meio Ambiente (MP nº 1.795/1999) – insere a proposição de estratégias e instrumentos para melhoria ambiental e política de preservação e utilização sustentável de ecossistemas e biodiversidade.

Contexto político: 2º governo FHC, programa Comunidade Solidária, relação melhoria da questão social e preservação da natureza; pressão econômica e desvalorização do real; política descentralizadora do ministro Sarney Filho.

2007: Ministério do Meio Ambiente – modificação na estrutura do IBAMA (Dec. Fed. nº 6.099/2007) e criação do ICMBio.

Contexto político: 2º governo Lula, Programa “Aprofundamento do novo modelo de desenvolvimento: crescimento com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental”; crescimento da matriz energética renovável.

Figura 8. Resumo da evolução administrativa do MMA e seu contexto (baseado em Faria, 2006; Loureiro, 2013).

Atualmente, a estrutura da gestão ambiental pública brasileira obedece ao SISNAMA (Figura 8), sendo coordenado pelo MMA, executado, a nível federal, pelo IBAMA e pelo ICMBio, a nível estadual pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs), ou instituições vinculadas ao órgão estadual, e a nível municipal pelos Órgãos Municipais de Meio Ambiente (OMMAs). O caráter técnico é delegado aos conselhos, onde o CONAMA rege de forma federal, Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CONSEMA) regem a nível estadual e Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) ou Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) regem a nível municipal.

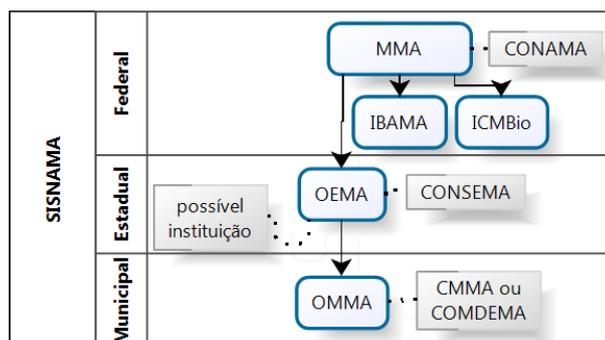


Figura 9. Modelo esquemático da estrutura prevista no SISNAMA (Elaborado no software livre Bizagi).

Com a autonomia de legislar sobre a matéria ambiental atribuída a todos os entes da federação, estados e municípios podem definir as diretrizes de suas próprias políticas ambientais, desde que não contraponham às federais. Ainda, especificações técnicas para consecução de ações previstas em lei podem ser ditadas pelos órgãos executores por meio de instruções normativas ou portarias, trazendo uma diversidade grande dos padrões seguidos por cada município ou estado sobre a mesma temática. Assim, observa-se que a governança ambiental existe em diferentes níveis no país, sendo de forma macro a nível federal pelo poder de guiar as diretrizes gerais e em escalas menores nas regiões e municípios, cujas características ainda perpassam os conceitos de coronelismo, clientelismo, patrimonialismo e até mesmo “feudalismo”.

“Eu não critico a Lei em si, é uma coisa necessária, o que eu critico é o de sempre, bota o deputado para fazer coisa técnica aí sempre sai umas coisas muito esdrúxulas. [...] A maioria dos nossos deputados e senadores são o que? Advogados, infelizmente por isso passou esse Código

Florestal aí horroroso.” Comentário sobre criações de leis técnicas por políticos não qualificados com exemplo do polêmico Código Florestal de 2012, por Maria Tereza Jorge Pádua (Pureza, 2014).

Em nível ministerial, conforme Kohlhepp (2001), mostra-se profundo o abismo que separa a perspectiva dominante de ministérios politicamente fortes como os da Fazenda, Planejamento e Agricultura, e o “marginalizado” Ministério do Meio Ambiente. O resultado do conjunto destes fatores é o alto contraste entre o arcabouço jurídico progressista altamente especializado que pressupõe a participação ativa da população e a situação real em que as considerações econômicas prevalecem por cima de restrições ligadas ao meio ambiente e onde a complexidade e a força da governança se sobrepõem (Cavalcanti, 2004).

“Muitas vezes existe um sentimento de angústia e impotência diante das dificuldades e do tamanho dos problemas. Os técnicos dos órgãos públicos convivem com uma série de dificuldades para agir no cumprimento da legislação ambiental. São obstáculos de toda ordem, que vão desde a falta crônica de condições de trabalho (meios materiais, equipe técnica adequada, recursos financeiros, instalações, acesso às informações técnicas, apoio da chefia etc.) até a ausência pura e simples de vontade política dos governantes para tornar o órgão presente e atuante na sociedade.” Percepções sobre os órgãos de gestão ambiental pública, por José Quintas (2001).

5.3 A dinâmica da governança ambiental

Do final do século XX até os dias de hoje, os padrões políticos tenderam à evolução, principalmente com o aumento do controle social sobre o Estado trazido com a difusão da internet e meios de comunicação mais ágeis, mas seus reflexos continuam presentes na cultura brasileira, principalmente no que tange políticas setoriais novas e fortemente conflituosas como a ambiental. Torres (2005) afirma que todas as intervenções ambientais, cedo ou tarde, confrontam o acesso a recursos naturais, e por isso estarão sempre permeadas por conflitos, cujas motivações envolvem posições individualistas e/ou mercantilistas impostas sobre interesses relacionados ao bem comum e relações antigas já existentes entre as partes ou introdução de novos atores em cena.

Conforme Bobbio, Matteuci e Pasquino (1992), conflitos, no ponto de vista da dinâmica das sociedades humanas, podem ser compreendidos como uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividade que implica choques para o acesso e distribuição de recursos escassos. No sentido oposto ao conflito, a cooperação também é caracterizada uma forma de interação, e nota-se que qualquer grupo social, a qualquer período da história, pode ser desenhado quanto aos padrões de embate ou colaboração entre os diferentes atores que aí surgem. É importante considerar que na base de qualquer conflito, esteja ele inserido nas esferas política, social ou ambiental, encontra-se uma raiz de problemas que atingem os envolvidos e acabam por desencadear disputas de diferentes níveis (Quintas, 2006).

Voltando-se à questão ambiental, cujo foco são os formatos de relacionamento da sociedade com o meio físico-natural, utiliza-se o termo **problema ambiental** para determinar situações onde haja risco e/ou dano social e/ou ambiental sem nenhum tipo de reação dos responsáveis frente ao problema (Carvalho & Scotto, 1995 *apud* Quintas, 2006), sendo este cenário cada vez mais exacerbado devido ao modelo urbano-industrial atualmente consolidado. Historicamente, o homem depende de recursos ambientais para sua sobrevivência, naturalmente limitados e por isso escassos. Ao elucidar-se a tônica das relações sociais, onde a apropriação e uso de recursos ambientais depende de interesses, necessidades racionalidades, poder, custos e benefícios em jogo, obtém-se a simples consequência da disputa por aquilo que não é abundante, e então, problemas ambientais dão origem a conflitos socioambientais (Quintas, 2006).

O **conflito socioambiental** pode ser conceituado como uma situação social em que ao menos duas partes se esforçam, no mesmo lugar e momento, por adquirir o mesmo conjunto de recursos naturais através de ações planejadas (Figura 10) (Torres, 2005; Wallensteen, 2015), tornando-se a expressão das tensões existentes no processo de reprodução dos modelos de desenvolvimento (Acsehrad, 2004). Assim, este conflito surge da relação entre a escassez dos recursos ambientais e o formato de uso desses recursos por atividades socioeconômicas (Turner, 2004), visível quando a legitimidade de certas formas de apropriação do espaço é contestada sob a alegação da ocorrência de efeitos interativos indesejados de uma prática espacial sobre a outra, colocando-se em questão a forma de distribuição do poder sobre os recursos do território (Acsehrad, 2010).

Fatores comuns a situações potenciais ou concretas de conflitos socioambientais incluem:

- ausência** do Estado e falta de aplicação de normativas e regulação;
- assimetrias** no poder entre os atores que disputam recursos;
- corrupção** que ilegítima conflitos;
- falta** de consenso entre governos.

Figura 10. Conclusões trazidas pela Plataforma de Acordos Socioambientais (PLASA) através da sistematização de experiências com manejo de conflitos no Equador (Torres, 2005).

Conflitos socioambientais também envolvem diferentes atores. Suas atuações, por sua vez, dependem dos três tipos de práticas de apropriação do mundo material: técnica, social e cultura, onde a primeira transforma o meio físico condicionada pelas duas últimas através de contextos históricos e padrões desiguais de distribuição de recursos. A cultura é uma parte integrante do processo de construção do mundo pelo ser humano e traz a significação do espaço biofísico, agregando a estes conflitos, além da representação material de uso dos recursos naturais, a representação simbólica destes (Acsehrad, 2004). Estes conceitos traduzem as heranças e o sentimento de pertencimento de comunidades ao local natural de origem, dois importantes quesitos a serem considerados quando se trata de sensibilizar a humanidade sobre a necessária conservação da natureza. Mas a assimetria entre os atores observada nesse universo é capaz de converter disputas em injustiças ambientais, principalmente quando os desníveis de acesso à informação e as diferentes capacidades de articulação

promovem benefícios a grupos específicos. Nesses casos, cabe ao poder público, em suas diversas instâncias, prover condições de equidade na busca de soluções justas, pois, conforme Loureiro (1992), a eficácia de políticas públicas ambientais reside justamente na sua capacidade de identificar adequadamente a complexidade dos atores e do caráter dos conflitos em que estão envolvidos (MMA/IICA, 2015).

De fato o crescimento da “consciência ambiental” reforçou os conflitos entre interesses econômicos e ecológicos, e, da mesma maneira, a dimensão material dos problemas ambientais tem conduzido à cristalização de constelações específicas de interesse que refletem nos resultados de processos políticos que geram programas ambientais. Isso significa que a resistência dos interesses econômicos afetados é capaz de pressionar a dimensão do processo político de forma a alterar seus resultados e formato de ação (Frey, 2000). Sobretudo, o Ministério Público (MP), fortalecido pela PNMA e pela CF com caráter autônomo, tem desempenhado um importante papel para garantir o direito ao meio ambiente equilibrado e assegurar o cumprimento da legislação ambiental sob o extenso cenário de governança ambiental.

Mas em geral, a tomada de decisões no país tende a ser dirigida pelo crescimento da economia, com sérias consequências, comumente menosprezadas, sobre a exploração e destruição do meio ambiente. Do outro lado, a sociedade ainda não compreende completamente a necessidade de cautelas ou limitações ambientais quanto à execução de seus projetos econômicos e apresenta sérios problemas quanto aos níveis de pobreza e falta de informação, mostrando que o crescimento econômico não resolve tais fatores que causam a desigualdade social (Cavalcanti, 2004).

Exemplos de sobre-exploração de recursos com regimes de livre acesso, ou seja, onde há ausência de propriedade como no caso de bens públicos ou de uso comum, onde a taxa de exploração é maior do que a de regeneração, ultrapassando a capacidade suporte do ambiente, mostram como a gestão incorreta destes bens leva a disputas complexas e consequentes desequilíbrios, tradicionalmente evidenciados por Hardin (1980) na teoria conhecida como a Tragédia dos Comuns. Compreende-se, então, que é necessário desvelar as estruturas de poder e os verdadeiros interesses das partes envolvidas por meio da identificação dos interesses, estratégias, atribuições e vulnerabilidades dos diferentes grupos envolvidos, o que depende da pesquisa contínua e sistematizada de suas relações de causa e efeito (Turner, 2004).

Assim, se a evolução jurídica dos anos 1950-2007 define o formato da gestão ambiental pública, sua governança, hoje, abrange diferentes **atores sociais** em meio a **problemas ambientais** que geram **conflitos socioambientais** tramados sob um **campo de forças** político-institucional.

“Com ou sem Lei prevaleceu e prevalece o uso abusivo dos recursos naturais, a destruição dos ecossistemas naturais, da nossa biodiversidade. Prevalece o desinteresse e a falta de responsabilidade dos políticos que nos governam, pois eles raramente passam de fazer discursos.” Desabafo de Maria Tereza Jorge Pádua em artigo sobre os 15 anos de vigência do SNUC (Site ((o))eco, 2015).

6. Falando sobre gestão, governança e Áreas Marinhas Protegidas no Brasil

Ao logo do tempo, mesmo que tardiamente, espaços marinhos também foram beneficiando-se de estratégias de conservação. Com o aumento da tecnologia, o conhecimento mais profundo e a criação de ferramentas adequadas para seu manejo foram surgindo (Lima Filho, 2006). Em todo mundo, Áreas Marinhas Protegidas (AMPs) têm como objetivo a proteção da biodiversidade e estão intimamente relacionadas à utilização de serviços ecossistêmicos e recursos provenientes de seus ambientes naturais, pois apresentam alguma forma de restrição de uso (Roberts *et al.* 2005; del Pilar Moreno-Sanchez & Maldonado, 2009; Gaines *et al.*, 2010; Stevenson *et al.*, 2013). Internacionalmente, são conceituadas como:

“Qualquer área de terreno intertidal ou subtidal, conjuntamente com a água sobrejacente, flora, fauna e características históricas e culturais associadas, que foi reservada por lei ou por outro meio efetivo para proteger parte ou todo o ambiente reservado” Resolução 17.38 da Assembleia Geral da IUNC, 1988.

Nota-se que AMPs incluem sempre o ambiente marinho, mas também podem incluir áreas terrestres e ilhas ao compreender a zona entre-marés (intertidal) ou abaixo do nível do mar (subtidal) desde que abranja a coluna d'água associada com fauna e flora (Kelleher, 1999). Ainda é comumente chamada de AMP quando a área total de mar excede a área de terra dentro de seus limites, ou quando a parte marinha de uma grande área protegida é suficiente em tamanho. Estas áreas são delimitadas espacialmente e designadas para proteger os ecossistemas marinhos, processos, habitats e espécies, apresentando diferentes tipos de implementação, baseadas em leis ou outras formas oficiais, com **diferentes nomenclaturas**, cujas prerrogativas estão diretamente relacionadas ao seu nível de uso e ocupação e a base jurídica do país ou região (Edgar, Russ & Babcock, 2007). O grau de proteção pode variar dentro da mesma área e a maioria das grandes AMPs estabelecidas no mundo apresentam zoneamentos variados. Além de promover o uso sustentável de recursos como o estoque pesqueiro e proteger zonas de qualquer atividade humana (*no-take zones*), algumas áreas ou zonas dentro delas têm como objetivo atividades extrativistas como a pesca artesanal e não extrativistas como o ecoturismo, setor capaz de diversificar a economia local sem interferir negativamente no ecossistema (Kelleher, 1999; Oracion *et al.* 2005).

As ilhas, por sua vez, são importantes ambientes a serem protegidos por AMPs, pois seu caráter único de ecossistema é muito distinto devido a características ecológicas advindas do isolamento geográfico e da dependência direta de fatores abióticos e seus regimes, refletindo a grande influência dos oceanos. Além da limitação espacial e habitats restritos, ilhas apresentam diversidade de fauna e flora menores do que as continentais, porém, espécies geralmente endêmicas e por isso altamente especializadas, tornando-o um habitat de alta sensibilidade que abriga recursos genéticos ímpares (Clark & Dingwal, 1985). Porém, tendências

mundiais negativas relacionadas a ilhas impactam seus serviços ecossistêmicos, como (Wong *et al.*, 2005 *apud* IBAMA, 2005):

- Invasão de espécies exóticas com custos sociais, econômicos e ecológicos;
- Comprometimento dos recursos pesqueiros em escala global;
- Pressão antrópica tem mudado drasticamente a cobertura vegetal;
- Recorrente depleção de recursos internos reflete na fragilização da economia insular, expostas a choques econômicos e financeiros exógenos;
- Disponibilidade e qualidade de recursos hídricos são influenciadas por alteração nas microbacias;
- Conflitos energéticos são particularmente críticos.

Por se encontrarem em situações delicadas de desenvolvimento econômico devido ao isolamento geográfico, o turismo pode ser visto como uma das únicas opções desses locais, como demonstram casos como Ibiza, Bahamas, Cozumel, Porto Rico, Açores, Ilha do Sal, Canárias, Seychelles, Fiji, Havaí, Taiti e Galápagos (Körössy, 2007). Nesse sistema econômico, o setor representa a possibilidade de novas infraestruturas e benefícios sociais, sobretudo em seu estágio inicial de desenvolvimento (Oreja Rodríguez *et al.*, 2008), o que pode funcionar como um incentivo para manter ilhéus que de outra forma buscariam sobrevivência no continente, mas também pode causar ressentimento, pois geralmente atribui-lhes posições subservientes aos visitantes (Royle, 2001). As ilhas tem potencial especial para o desenvolvimento do ecoturismo, porém tornam-se cada dia mais dependentes de recursos externos, apresentam altas limitações para desenvolvimento de seus próprios mercados internos e são especialmente vulnerável à migrantes “oportunistas”, mostrando que os benefícios econômicos podem ser ilusórios. Além de todos esses pontos, o turismo não controlado tornou-se a principal causa da degradação e destruição dos ecossistemas insulares (Wong *et al.*, 2005).

6.1 Dinâmica de gestão em AMPs

A **gestão de áreas protegidas** pode ocorrer através de 4 modelos: estatal, compartilhado, privado e comunitário (Graham *et al.* 2003; IUCN, 2014). Esses modelos aplicam-se a AMPs, porém suas estratégias devem ir além das utilizadas em ambientes terrestres. Ambientes costeiros e marinhos apresentam uma complexidade maior por possuírem sistemas subaquáticos e serem mais sensíveis ao equilíbrio ambiental trazido por seus processos ecológicos, quesitos principais à efetiva conservação (Agardy, 1994). Estas áreas de proteção também são geralmente afetadas por atividades humanas desreguladas ou executadas além de seu limite, dentro ou fora da área protegida, e sofrem com problemas ambientais como a poluição marinha (Ehler, 2003). O estabelecimento de AMPs deve conciliar características ecológicas e socioeconômicas, pois é mais fácil atingir os objetivos de uma área protegida quando se considera os interesses dos atores sociais envolvidos (Kelleher, 1999, Fournier & Panizza, 2003). Por isso, sua efetividade depende, além do planejamento e da

implementação, de uma gestão integrada baseada nos requisitos ambientais, nas áreas sociais e sua relação com aspectos culturais e institucionais (Carcamo & Gaymer, 2012).

A **governança ambiental em AMPs** geralmente é o resultado da interação entre os setores da pesca, turismo/recreação (lazer) e atividades científicas. A gestão destas áreas implica na utilização múltipla do espaço, onde nem sempre é possível conciliar todos os setores e por isso os atores podem se tornar aliados ou adversários da política de proteção assumida, nos casos brasileiros, pelo poder público. Estes cenários são muito delicados, pois supõem a divisão de poder e perda de influência dos usuários já instalados e transferência a usuários novos, como, por exemplo, os pescadores profissionais ao “perderem” espaços onde a pesca torna-se proibida mas onde a visitação é permitida e o incremento do turismo trazendo novos visitantes. A imobilização de espaços protegidos que interfere na evolução natural de um meio que envolva sociedades humanas, geralmente voltada para a manutenção de uma paisagem cênica atrativa para o turismo, contribui para o estabelecimento de incompatibilidade de uso na área (Fournier & Panizza, 2003).

Essas características corroboram com o “**mito da natureza intocada**”, onde a proteção da natureza se dá apenas ao afastá-la do homem, onde ele pudesse admirá-la e reverenciá-la. Esses lugares paradisíacos serviriam também como locais selvagens onde o homem pudesse refazer as energias gastas na vida estressante das cidades e do trabalho monótono. Entretanto, a natureza em estado puro não existe, e as regiões naturais apontadas pelos biogeógrafos usualmente correspondem a áreas extensivamente manipuladas pelos homens. Em países com características ecológicas, social e culturalmente distintas como o Brasil, mesmo nas florestas tropicais aparentemente vazias, vivem populações indígenas, ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais, portadores de uma outra cultura tradicional de relações com o mundo natural distintas das existentes nas sociedades urbano-industriais. Portanto, conhecer o funcionamento das sociedades e suas relações com os meios naturais é um pressuposto fundamental quanto se trata de proteção (Diegues, 2001). É importante para a gestão pública compreender essa essência de modo a evitar que as áreas de proteção tornem-se refúgios da sociedade urbano-industrial, altamente impactante ao meio, em detrimento de comunidades tradicionais, usualmente mais integradas ao meio natural e por isso menos impactantes (Bensusan, 2006).

AMPS não tem como objetivo excluir os humanos (Kelleher, 1999). Pelo contrário. Estudos mostram que em vistas à conservação de espécies da fauna, a eficiência de AMPs depende de **práticas sustentáveis** às atividades de grande importância sócio-econômica e da manutenção da cultura local, de forma a ocorrer a aceitação da área pela comunidade (Scholz *et al.*, 2004; Suuronen *et al.*, 2009). O exercício responsável de poderes inerentes à gestão destas áreas é tratado internacionalmente como “**boa governança**” ambiental em áreas protegidas e entre seus princípios encontra-se a legitimidade, a representatividade e a eficiência da gestão, onde a existência de um marco democrático e jurídico ambiental que envolva os direitos humanos é fundamental (Fontaine *et al.*, 2006; IUCN, 2014).

Nessa governança, a forma de engajamento com a comunidade pode ir desde a simples comunicação das atividades de gestão com espaço aberto para comentários até a ação ativa de atores sociais, sendo que iniciativas das comunidades são mais comuns em AMPs menores, onde estas vivem próximas à área e consequentemente são atingidas por seus impactos e benefícios (Arnstein, 1969; Bartlett *et al.*, 2010; Sayce *et al.*, 2013 *apud* Gaymer *et al.* 2014). Para garantir o bom funcionamento de AMPS, a governança ambiental envolvida deve considerar (Fournier & Panizza, 2003):

- Reduzir o número existente ou limitar o número de administrações tendo poder de decisão;
- Estabelecer acordos duráveis entre os diferentes organismos administrativos e homogeneizar a legislação;
- Não interferir nos modos de utilização sustentável instalados;
- Utilizar ao máximo os recursos humanos e os meios técnicos disponíveis quando eles existirem;
- Evitar conflitos entre as administrações e a legislação existente;
- Em caso de conflito entre legislação e administração, definir claramente qual é prioritária;
- Estabelecer uma instituição ou um mecanismo oficial que assegure a coordenação do projeto, associando todos os mecanismos inter-regionais, intergovernamentais e internacionais, definindo claramente a função dos organismos relacionados.

6.2 Importância do ambiente marinho brasileiro

O Brasil pode ser trabalhado como um recorte nesse cenário de gestão e governança ambiental marinha, pois seu litoral é mundialmente conhecido pela beleza cênica e por sua extensão, compreendendo, desde a foz do rio Oiapoque, no Amapá, até o Arroio Chuí, no Rio Grande do Sul. Juridicamente, esse ambiente é compreendido pelo Mar Territorial, faixa de doze milhas marítimas de largura medidas a partir da linha de costa; pela Zona Contígua, faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas; pela Zona Econômica Exclusiva (ZEE), faixa das doze às duzentas milhas marítimas; e pela a Plataforma Continental, área que compreende o leito e o subsolo submarino que se estende além do mar territorial até a ZEE ou em toda a extensão do prolongamento natural de seu território. Na plataforma continental, o governo brasileiro tem o direito exclusivo de regulamentar a investigação científica, a proteção e preservação do meio marinho (Lei Federal nº 8.617/1993; Decreto Federal nº 5.300/2004). Sob esse viés, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do MAR (CNUDM) reconheceu ao Brasil aproximadamente 900mil km² de território além da ZEE, chamada pela CIRM de Amazônia Azul, totalizando 4,5 milhões de km² de área das águas jurisdicionais brasileiras.

A zona costeira brasileira corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, abrangendo o mar territorial e uma faixa terrestre, compreendida por mais de 8.500 km, abrangendo 17 estados e 26,6% da

população brasileira (IBGE, 2010), enquanto que a zona marinha tem início na região costeira e compreende a plataforma continental e a ZEE, englobando as ilhas oceânicas brasileiras (MMA, 2007). Parte significativa dessa população ocupa-se em atividades, direta ou indiretamente, ligadas ao turismo, produção de petróleo e gás natural, pesca e serviços que atendem à dinâmica econômica gerada por esses municípios e outros próximos à zona costeira. Essas atividades exercem grande pressão sobre a biodiversidade e os recursos naturais que se encontram no litoral e nas áreas marinhas, caracterizando o alto grau de impacto das ações antrópicas nessa região. Sendo assim, o estabelecimento de áreas protegidas torna-se indispensável para garantir a conservação das espécies e o equilíbrio ambiental em estuários, manguezais, restingas, lagoas, dunas e demais ambientes costeiros (IBGE, 2011).

Outro destaque mundial do Brasil é a biodiversidade, que representa de 10 a 20% do número total de espécies mundiais. Na zona costeira e marinha, por ser um ambiente de transição entre ecossistemas, não seria diferente. Devido a sua extensão continental e diferenças de clima e temperaturas, a costa brasileira apresenta diferentes características de fauna. Na costa Norte, têm destaque mamíferos, como o peixe-boi-marinho (*Trichechus manatus*), aves, como o guará (*Eudocimus ruber*), e peixes diversos encontrados em estuários, lagoas costeiras e manguezais. Ao longo da região Nordeste, a ausência de grandes rios e a predominância das águas quentes da Corrente Sul Equatorial destacam um ambiente propício para a formação de recifes de corais, ecossistemas altamente diversificados, ricos em recursos naturais e de grande importância ecológica, econômica e social (Figura 11).

Os recifes brasileiros:

- Abrigam **estoques pesqueiros importantes** e contribuem para a subsistência de várias comunidades costeiras tradicionais, distribuindo-se por cerca de 3.000, desde o Maranhão até o sul da Bahia,
- Constituem os **únicos ecossistemas recifais do Atlântico sul**, sendo que as suas principais espécies formadoras ocorrem somente em águas brasileiras.

Importante saber:

- O **Atol das Rocas** é o único atol com formação de corais no Atlântico sul, caracterizando-se como importante área de nidificação para aves marinhas tropicais e reprodução de tartarugas marinhas.
- O **Banco dos Abrolhos** é a mais extensa área de recifes de coral brasileira e apresenta todas as dezoito espécies com ocorrência no país, metade ocorre apenas em águas brasileiras. Os quatro grandes grupos de corais têm seus representantes nessa área, sendo *M. brasiliensis* e *F. leptophylla* endêmicas da Bahia.
- Em 2016 pesquisadores divulgaram a existência de um **sistema recifal na foz do rio Amazonas**, com predomínio de esponjas e algas calcáreas. Imagens divulgadas em janeiro de 2017 mostram 9.500 km² de recifes a 220 metros de profundidade. Porém a região é especulada pela indústria de petróleo.

Figura 11. Importância de recifes no ambiente costeiro e marinho brasileiro (Maida & Ferreira, 1997; Prates, 2006; Laborel,

1969; Leão, 1994 *apud* MMA, 2007; Moura *et al.* 2016, Notícias Site ((O))Eco 2017).

No Sudeste-Sul, a presença da água central do Atlântico Sul sobre a plataforma continental e a sua ressurgência eventual ao longo da costa contribuem para o aumento da produtividade, dando destaque à diversidade de cetáceos, como baleia franca (*Eubalaena australis*), jubarte (*Megaptera navaeangliae*); toninha (*Pontoporia blainvillei*) e boto cinza (*Sotalia fluviatilis*) e pinípedes, como leão-marinho (*Otaria flavescens*) e lobo-marinho-austral (*Arctocephalus australis*). Além disso, as ilhas costeiras encontradas nessa região atuam como sítios de nidificação de aves como trinta-réis (*Sterna spp.*), pardela-de-asa-larga (*Puffinus lherminieri*), fragata (*Fregata magnificens*), atobá (*Sula leucogaster*) e gaivotão (*Larus dominicanus*).

Nas praias e ilhas oceânicas os quelônios encontram o local propício para a desova, abrigo, alimentação e crescimento, sendo que das sete espécies de tartarugas marinhas existentes no mundo, cinco vivem nas águas brasileiras: cabeçuda ou amarela (*Caretta caretta*), verde (*Chelonia mydas*), gigante, negra ou de couro (*Dermochelys coriacea*), tartaruga-de-pente (*Eretmochelys imbricata*) e a tartaruga pequena (*Lepidochelys olivacea*). Essas espécies buscam praias do litoral e ilhas oceânicas para a desova e também para abrigo, alimentação e crescimento (MMA, 2007).

Com base na temática jurídica apresentada anteriormente e a partir do conceito internacional de AMPs, no Brasil, estas áreas seriam todas as ETEPS inseridas na área marinha (Mar Territorial, ZEE, Plataforma Continental) envolvendo ou não a faixa de entremarés (praia ou linha de costa), ou seja, apenas a faixa da zona costeira que tem interface direta com o mar. Nesse quadro ainda inserem-se as ilhas oceânicas brasileiras, consideradas estratégicas para o Brasil e por isso sob algum nível de proteção, sejam como UCs ou como áreas sob domínio da Marinha do Brasil: Abrolhos e Fernando de Noronha são Parques Nacionais Marinhos; Atol das Rocas é uma Reserva Biológica Marinha; e Trindade, Martin Vaz e São Pedro e São Paulo são áreas sob o controle da Marinha, com desembarque absolutamente restrito (Alves e Castro, 2006).

Novamente, nota-se que os ETEPs são compreendidos pelo SNUC, mas não em sua totalidade. Apesar disso, devido aos levantamentos existentes, é importante compreender quantas UCs existem nessas zonas, pois elas acabam por ser as áreas protegidas de maior expressividade e interação como meio social. De forma geral, conforme o CNUC, no recorte "marinho", que abrange a zona costeira e marinha, existem 124 UCs divididas entre diferentes categorias de manejo e implementadas pelas 3 esferas de poder, representando 5,99% das UCs brasileiras, das quais APAs e PARQUES constituem as categorias com maior representatividade, seguidas por RESEX, ESEC e REBIO, REVIS, MONA e ARIE (Tabela 4). Observa-se que neste total não estão inseridas algumas UCs não federais como o Parque Estadual da Guarita (RS) ou Parque Municipal Marinho do Recife de Fora (BA), mostrando que outras UCs também podem não constar no CNUC.

Por ser um ambiente de transição, torna-se difícil delimitar os ecossistemas costeiros e as áreas marinhas contidas nas unidades de conservação, demonstrando a necessidade de uma análise individual para as

unidades parcial ou integralmente incidentes nessa região ecológica (Pereira, 1999; Silva e Dinnouti, 1999 *apud* Prates, 2000). Até agosto de 2016, as UCs brasileiras representavam 1,5% da zona marinha, contabilizando aproximadamente 55.716 km² (CNUC/MMA, janeiro de 2016). Seguindo o conceito proposto para AMPs brasileiras, além de outras possíveis ETEPs que não foram levantadas, pode-se considerar as 33 UCs exclusivamente marinhas/oceânicas ou que se localizam entre a zona entre marés e o mar com ligação estrita ao meio marinho, sendo sua maioria da categoria RESEX (Tabela 5).

Destas, apenas 7 apresentam plano de manejo, documento obrigatório que determina as regras de uso e ocupação da UC, e 20 possuem conselhos gestores, outra ferramenta obrigatória do SNUC que é responsável pela gestão participativa com a comunidade e demais atores envolvidos, sendo que 6 destes conselhos foram criados apenas a partir de 2010.

Tabela 4. Representatividade das UCs listadas no CNUC no recorte de ambientes costeiros/marinhos em janeiro de 2017.

Categoria	Federal	Estadual	Municipal	Total		Área*	Uso Sustentável: 77 UCs União: 32 UCs Estados: 16 UCs Municípios: 9 UCs Proteção Integral: 47 UCs União: 27 UCs Estados: 16 UCs Municípios: 4 UCs
APA	14	33	9	56	45,16%	45.505 km ²	
ARIE	0	2	0	2	1,61%	3 km ²	
RESEX	18	0	0	18	14,51%	5.248 km ²	
RDS	0	1	0	1	0,80%	66 km ²	
ESEC	6	1	0	7	5,64%	243 km ²	
MONA	1	0	1	2	1,61%	1 km ²	
PARQUE	11	13	3	27	21,77%	4.578 km ²	
REVIS	4	0	0	4	3,22%	184 km ²	
REBIO	5	2	0	7	5,64%	595 km ²	

*Dados aproximados, pois foram retirados do relatório Unidades de Conservação por Bioma de agosto de 2016 disponível no CNUC.

Tabela 5. UCs exclusivamente ou prioritariamente marinhas* que podem ser vistas como AMPs brasileiras.

Unidade de conservação	Estado	Ano de criação	Plano de manejo	Conselho gestor
APA Costa das Algas	ES	2010	Não	Criado em 2015
APA Costa dos Corais	AL/PE	1997	Não	Criado em 2011
APA da Baleia Franca	SC	2000	Não	Criado em 2006
APA da Plataforma Continental do Litoral Norte	BA	2003	Não	Não
APA Fernando de Noronha-Rocas-São Pedro São Paulo	PE	1986	Sim	Criado em 2002
APA Ponta da Baleia/Abrolhos	BA	1993	Não	Não
APA Recifes de Corais	RN	2001	Sim	Criado em 2001
APAs Marinhas do Litoral Centro, Norte e Sul	SP	2008	Não	Não
ESEC Tupinambás	SP	1987	Não	Criado em 2011
ESEC Tamoios	RJ	1990	Sim	Criado em 2002
PARNAMAR dos Abrolhos	BA	1983	Não	Criado em 2002
PARNAMAR Fernando de Noronha	PE	1988	Sim	Criado em 2002
Parque Estadual Marinho da Laje de Santos	SP	1993	Não	Não
Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio	CE	1997	Não	Criado em 2015
Parque Estadual Marinho do Parcel do Manuel Luiz	MA	1991	Não	Não
Parque Municipal Marinho do Recife de Fora	BA	1997	Sim	Criado em 2010
REBIO Atol das Rocas	PE	1979	Sim	Não
REBIO Marinha do Arvoredo	SC	1990	Sim	Criado em 2004
RESEX Cassurubá	BA	2009	Não	Não

Unidade de conservação	Estado	Ano de criação	Plano de manejo	Conselho gestor
RESEX Cururupu	MA	2004	Não	Criado em 2011
RESEX de Canavieiras	BA	2006	Não	Criado em 2009
RESEX Marinha Arai-Peroba	PA	2005	Não	Criado em 2007
RESEX Marinha Arraial do Cabo	RJ	1997	Não	Não
RESEX Marinha Caetétapeçu	PA	2005	Não	Criado em 2007
RESEX Marinha da Lagoa do Jequiá	AL	2001	Não	Não
RESEX Marinha de Gurupi-Piriá	PA	2005	Não	Não
RESEX Marinha de Soure	PA	2003	Não	Criado em 2003
RESEX Marinha do Corumbau	BA	2000	Não	Criado em 2006
RESEX Marinha Pirajubaé	SC	1992	Não	Não
RESEX Marinha Tracuateua	PA	2005	Não	Criado em 2007
RESEX Prainha do Canto Verde	CE	2009	Não	Não
REVIS Ilha dos Lobos	RS	2005	Não	Não
REVIS Santa Cruz	ES	2010	Não	Criado em 2015

*Fonte: Mapa Ilustrativo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza 2011, Mapa Unidades de Conservação Federais, RPPNS, Centros Especializados E Coordenações Regionais ICMBIO 2017, CNUC/MMA 2017.

A gestão de APAs e Parques, categorias de UCs mais presentes na região costeira e marinha, e as estratégias de governança em AMPs de modo geral, incluem diferentes configurações de poder e regras jurídicas. O controle do poder público sobre os parques e demais UCs de proteção integral é sempre mais fácil, pois sua administração é delegada integralmente ao órgão de sua criação, pertencendo territorialmente a essa esfera onde comunidades não podem residir, apenas visitar. Já considerando APAs e outras UCs de uso sustentável em áreas costeiras, sua extensão pode ser composta por propriedades privadas, porém, a mesma categoria de UC quando localizada em áreas marinhas apresenta território considerado como bem público de uso comum e pertencem à União conforme a Constituição Federal.

Esta última característica pode diluir alguns impasses observados na implementação e funcionamento de AMPs, tendo em vista a relação da conservação com os interesses privados, ou trazer novas dificuldades, quando considerada a complexidade da gestão pública de bens comuns e das relações entre as esferas de poder. Sua extensão apresenta desde o controle total da gestão pelo Estado, partilhado ou não com instituições não governamentais, até a delegação de gerências a organizações da sociedade civil e comunidades ou à iniciativa privada por meio de concessões (Prates, 2000). Estes impasses, por vezes transformados em conflitos, podem ter diferentes motivações, até mesmo a própria existência da unidade, sua efetividade ou o modo como foi conduzido o processo de criação.

No âmbito da gestão ambiental pública, o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), operacionalizando o PNGC II, regulamentado em 2004, busca ordenar ambientalmente o território costeiro de forma a compatibilizar uma governança que articule e fortaleça o SISNAMA em parceria com a sociedade civil, sendo coordenado pelo MMA e executado através de 17 coordenações estaduais. Assim, objetiva, entre outros, promover a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão dos

ambientes costeiros e marinhos de forma integrada. Entre seus instrumentos, o macrodiagnóstico traz definições sobre índices de criticidade de gestão dos municípios costeiros e sua primeira versão apontou a necessidade de extensão dos mecanismos legais de proteção ambiental e de apoio aos municípios para implantação de planos de gestão ambiental.

Na sua segunda versão, as Cartas de Gestão Costeira apontaram o surgimento de diferentes instrumentos que mesmo com finalidades distintas cumprem o papel de apoio à gestão local, como Projeto de Gestão Integrada da Orla (Projeto ORLA), Agenda 21, Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), Áreas de Exclusão Temporária de Óleo e Gás, Cartas de Sensibilidade Ambiental a Derramamentos de Óleo (Cartas SAO), Planos Diretores, Conselhos Municipais de Meio Ambiente. A gestão integrada busca superar a fragmentação inerente ao processo tradicional de gerenciamento setorial, bem como preencher as lacunas de jurisdição e competência entre as diferentes esferas de governo e promover a integração com os atores sociais que atuam numa determinada região (Nicolodi & Zamboni, 2006). Assim, o GERCO pode ser considerado um setor governamental essencial na implementação e manutenção de AMPs, pois considera as formas integradas de gestão e promove subsídios técnicos e financeiros nesse sentido.

Em 2009, o MMA refinou o estudo de áreas prioritárias para a Zona Costeira e Marinha atendendo a uma das demandas colocadas pelo Programa Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) lançado em resposta ao Programa de Trabalho para Áreas Protegidas estabelecido na COP 7. Como resultado mostrou-se que não há uma estimativa confiável sobre o percentual equivalente aos ecossistemas marinhos, havendo apenas dados referentes a alguns ambientes, caso dos recifes de coral rasos, e a situação da conservação dos destes ecossistemas poderia ser considerada crítica. No caso de UCs existentes, essa constatação indica que a prioridade dos órgãos gestores passa a ser a efetividade da gestão realizada nessas áreas, demandando a implementação de instrumentos de gestão na faixa costeira e nas bacias hidrográficas, de forma a minimizar impactos negativos produzidos sobre a zona marinha (MMA, 2010).

6.3 Pressões, ameaças e efetividade na conservação costeira e marinha

Conforme a Avaliação Rápida e Priorização de Gestão de Área Protegida (RAPPAM), as atividades humanas que trazem problemas ambientais relacionados com áreas protegidas podem ser caracterizadas como **pressões ou ameaças**, onde pressões referem-se a impactos negativos já ocorridos em um período de tempo e ameaças são os mesmos impactos previstos para o mesmo período de tempo à frente (WWF, 2003). No Brasil, entre as atividades que mais impactam UCs, causando diferentes níveis de pressão e ameaças, inclui-se a caça e pesca ilegais; construção e operação de infraestrutura; disposição irregular de resíduos; introdução de espécies exóticas invasoras; incêndios criminosos; ocupação humana irregular; turismo e recreação sem controle; e uso dos recursos por populações residentes.

Considerando UCs federais, concluiu-se que a criticidade da maioria das pressões e ameaças (Figura 12) é maior em UCs de uso sustentável do que em UCs de proteção integral e que o número de pessoas alocadas para a gestão de UCs de uso sustentável é menor do que nas UCs de proteção integral, especialmente vigilantes (duas vezes menos do que em UC de proteção integral) e brigadistas (sete vezes menos). Em ambos os grupos, as pressões e ameaças por influências externas são as mais críticas, seguido pela caça ilegal. Entretanto, a atividade turística em parques só foi considerada pressão ou ameaça nos casos em que foi realizada acima de sua capacidade de suporte ou em parques não abertos ao público, desconsiderando os diferentes perfis de turismo. Mesmo assim, a pressão causada pelo turismo em ambos os grupos de proteção tem tendência ao aumento (WWF, 2012).

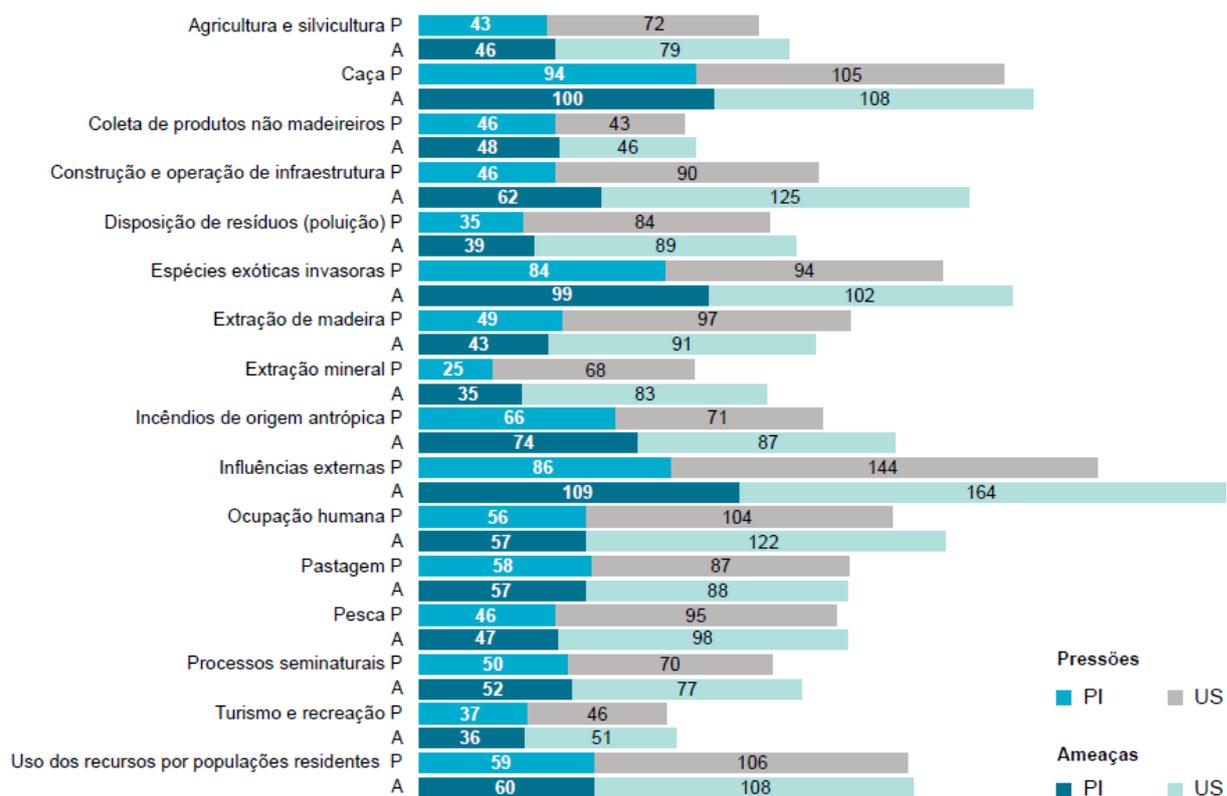


Figura 12. Criticidade de pressões (P) e ameaças (A), em unidades de conservação federais brasileiras de proteção integral (PI) e uso sustentável (US) (Fonte: WWF, 2012).

Todas essas atividades tem relação direta com UCs costeiras e AMPs no Brasil, onde a costa abriga um percentual tão alto da população e relevante importância socioeconômica, porém a sobrepesca, os conflitos da ocupação humana, a introdução de espécies exóticas e o turismo desregrado são os fatores mais observados na literatura. Como consequência, o litoral apresenta forte pressão imobiliária, fragmentação e perda de habitat e alta poluição por resíduos sólidos e efluentes (IBGE, 2011; MMA, 2007).

Para Ab'Saber (2005), dos vários problemas que ameaçam a qualidade ambiental e paisagística do litoral brasileiro, o turismo predatório se configura como uma ameaça às áreas naturais remanescentes. Além da

expansão urbana, pode se inferir que estes dados tem relação direta com o formato de gestão e uso territorial distinto entre grupos de UCs trazidos pelo SNUC.

Em 2007, seguindo o método RAPPAM (Figura 13), foram avaliadas 246 UCs federais quanto à efetividade da gestão aliada a uma contextualização que compreendeu a análise de pressões, ameaças, vulnerabilidades e o cenário da importância biológica e socioeconômica de cada unidade. Quanto a APAs, a maioria dos resultados obtidos não alcança desempenho satisfatório, excetuando-se ações de divulgação, prevenção de ameaças e relações com as comunidades locais, com valores médios na análise em questão. Todos os demais temas são críticos, especialmente o controle de visitantes e o monitoramento de resultados.

Quanto a parques, a maioria dos resultados obtidos também não alcança desempenho satisfatório e os resultados apontam para a necessidade de propiciar maior participação das comunidades nas atividades que as afetam, bem como para a implementação de conselhos. Também é necessário buscar a melhoria nos processos de planejamento da gestão e no desenvolvimento de pesquisas, avaliação e monitoramento. Em ambas as categorias, a média de efetividade variou entre 41-44%. De forma geral, entre as fraquezas apontadas cita-se o investimento em infraestrutura, equipamentos e manutenção; a permanência de servidores em locais remotos e falta de pessoal; e a regularização e elaboração de planos de manejo (IBAMA, 2007).

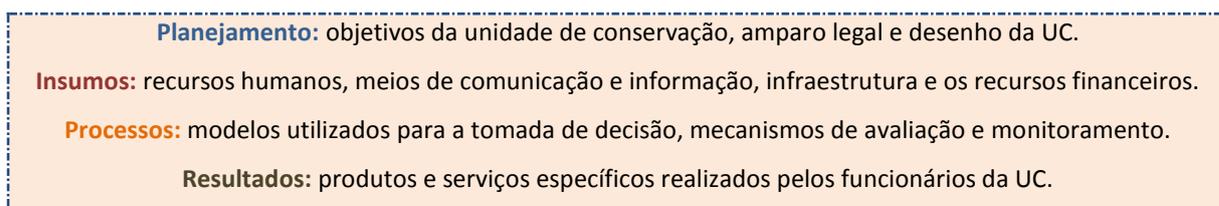


Figura 13. Componentes de análise da efetividade de gestão do método RAPPAM (WWF, 2003).

Em relação a AMPs, os índices de eficiência da gestão de UCs são em geral insatisfatórios ou pouco/medianamente satisfatórios, como exemplificam casos da APA Estadual Recifes de Corais, APA Federal Costas dos Corais, RESEX Marinha Federal Corumbau, APA Estadual Ponta da Baleia/Abrolhos (Prates, 2003) e Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio (Lima Filho, 2006; Soares *et al.* 2011).

Na maioria dos casos, a causa principal para falta de efetividade é a falta de estruturas equipadas e pessoal experiente e habilitado. Na RESEX Marinha Arraial do Cabo, segunda RESEX criada no Brasil, onde a presença da atividade pesqueira artesanal é privilegiada devido ao efeito de ressurgência, afloramento de águas frias ricas em nutrientes, e onde o registros da atividade remontam 8.000 anos conforme sambaquis encontrados, o turismo náutico e as atividades portuárias são apontadas como conflitos que impactam a biodiversidade.

Nesse caso, a gestão não é eficiente, pois os instrumentos de gestão participativa não são receptivos a pescadores tradicionais, visto que seus objetivos bastaram-se em suprimir sistemas locais de gestão ou regras de manejo da pesca artesanal, mostrando as consequências da falta de engajamento da comunidade local por

não se sentirem protagonistas deste processo (Silvia 2004, Seixas, 2005 *apud* Moraes *et al.*, 2008). Entre outros inúmeros exemplos.

Como forma de analisar a eficiência na gestão em UCs, muitos trabalhos têm considerado elementos estáticos inerentes à gestão pública, tais como existência de planos de manejo, conselhos gestores e outras ferramentas de gestão participativa (Faria, 1997; Sá e Ferreira 2000; Brito, 2000, Faria, 2002; Mesquita, 2002; Queiroz et al. 2002; Padovan e Lederman, 2004; Lima et al. 2005 *apud* Lima Filho, 2006). Estes elementos podem ser caracterizados, também, como indicadores de governança (Tabela 6), pois são capazes de identificar os recursos usados (*entrada*), os produtos e serviços entregues a partir disso (*saída*), a dinâmica como é conduzida (processo) e os resultados obtidos (Ehler, 2003).

Os indicadores são considerados subsídios fundamentais para avaliação, registro e sistematização de experiências na gestão pública, pois é uma medida capaz de informar algo específico sobre determinado aspecto da realidade, sendo composta por atributos qualitativos ou quantitativos (Loureiro, 2013 *apud* MMA/IICA, 2015). Drummond (MMA, 2009), a partir de Borrini-Feyerabend (IUCN, 1997), ainda aborda indicadores de uma forma mais ampla, ligando-os a outros indicadores tratados como sinais de alerta sobre a adesão dos instrumentos avaliados. Por exemplo, a variedade de propostas e pontos de vista apresentados durante encontros de gestão participativa pode ser um importante indicador, mas identificar que os encontros são dominados por apenas uma pessoa ou grupo que defendem seus próprios interesses é um alerta.

Tabela 6. Exemplos de indicadores em análises de governança em AMPs (Adaptado de Ehler, 2003).

Indicadores de ENTRADA/SAÍDA	
Autoridade legislativa	Compreensão pública do plano de gestão
Recursos alocados (pessoal, orçamento, instalações)	Formação aos atores e comunidade local
Participação ativa da comunidade na gestão	Processos de execução claramente definidos
Existência de plano de manejo	Conformidade com o plano de manejo
Revisão periódica do plano de manejo	Ações de monitoramento e fiscalização
Nível de satisfação da participação na gestão	Compreensão pública do plano de gestão
Indicadores de PROCESSO	
Arranjo institucional	Forma de participação dos atores na gestão
Efetividade dos instrumentos utilizados	Integração dos setores envolvidos
Indicadores de RESULTADOS	
Qualidade ambiental	Desenvolvimento econômico sustentável
Proteção das atividades econômicas primárias locais	Manutenção e preservação de ecossistemas
Inserção da comunidade local	Integração das políticas públicas
Redução de conflitos político-sociais	Participação ativa da sociedade

Porém nota-se que a eficiência da gestão em AMPs é medida através da aplicação de questionários a gestores e demais envolvidos e visitas pontuais às áreas. Poucos são os estudos de caso que envolvem experiências mais duradouras e empíricas, geralmente estes apresentam as relações entre atores e não os níveis de efetividade da gestão (Lobão, 2006; Macedo, 2008; Cardozo, 2012; Carvalho *et al.* 2016). Fora a eficiência da gestão da UC, deve-se considerar o contexto ecológico, político, administrativo e social em que a área está inserida. Por exemplo, sobre a fauna associada a esses ambientes, como peixes, quelônios e bentos, ressalta-se que mais de

90% das áreas prioritárias de conservação encontram-se fora das áreas abrangidas por UCs (IBGE, 2011). Sobre a mediação e resolução de conflitos com comunidades no entorno de AMPs através de espaços democráticos, conselhos gestores de UCs federais vêm se mostrando pouco efetivos (Macedo, 2008). Em AMPs insulares, os impactos mais observados ultrapassam jurisdições políticas, como atividades pesqueiras em alto mar, introdução não intencional de espécies exóticas, lixo marinho e mudanças climáticas (Ferreira, *et al.* 1990; IBAMA, 2005; Soares *et al.* 2010).

Sobre questões metodológicas, a análise de políticas públicas abrange um arcabouço interessante quanto se pensa em eficiência da gestão pública e observação dos formatos de sua governança, aqui voltadas ao sensível e peculiar ambiente marinho. Frey (2000) aponta que a “fluidez institucional” deixou de ser apenas uma característica de democracias não consolidadas, tornando-se importante cada vez mais devido ao incremento dos cenários de governança também em países supostamente consolidados. Essa abordagem também é evidente em órgãos internacionais de conservação como a IUCN. Em específico, o método *Policy Analysis* abrange as três dimensões da política (institucional, processual e material), sendo amplo o bastante a ponto de ser visto como uma linha de pensamento dentro do campo de estudos das ciências políticas.

Além disso, sua flexibilidade para o levantamento e análise de dados permite o enquadramento à realidade brasileira, onde se observa: (1) conhecimento científico limitado sobre processos políticos; (2) relevante autonomia dos entes federados em questões financeiras, administrativas e políticas; (3) constantes modificações no sistema político onde permanentemente surgem novas forças e atores; (4) falta de consolidação de padrões de conduta política-administrativa, de arcabouço jurídico e de redes dos relevantes atores políticos, (5) multiplicidade institucional no que diz respeito à configuração concreta da relação entre executivo e legislativo; (6) múltiplos regulamentos de inserção da comunidade no processo político; (7) falta de consolidação e consumação da “determinação político-ideológica” da sociedade (população, eleitorado, políticos, partidos, etc.); (8) descontinuidade político administrativa na transição de um governo para outro (Lobo 1998 *apud* Frey, 2000) ou até no decorrer de gestões.

Genericamente, os governos brasileiros tem o caráter de ser mais consequência de constelações pessoais do que resultados de orientação ideológico-programática da população (Frey, 2000), e isso influencia automaticamente em setores da política com conflitos de interesse como o meio ambiente. No sentido de compreender essas características, a sistematização de experiência pode ser utilizada como ferramenta de análise em apoio à *Policy Analysis*, pois se trata não só de entender situações, processos ou estruturas sociais, mas também, no fundamental, conhecer como se produzem novas situações e processos que podem incidir na mudança de certas estruturas (Holliday, 2006).

Muitas vezes, a política ambiental, ao firmar-se exclusivamente na tecnocracia, deixa muitas realidades locais à margem da lei, como no caso de UCs de proteção integral em que antigas práticas tradicionais são coibidas e

atividades turísticas são permitidas, como exemplos de parques que expulsaram povos em Uganda, Ruanda e Congo na África; em parques que foram queimados pela própria população em Assam e Madhya Pradesh na Índia; e em parques que realocaram de forma forçada comunidades na Amazônia e proibiram a pesca artesanal em áreas litorâneas do Brasil (Bensusan, 2006). Ironicamente, a própria criação do parque de Yellowstone é também um exemplo, pois povos indígenas foram desalojados e em 1877 o conflito entre um deles e as autoridades do parque resultou em 300 mortos (Colchester, 1997 *apud* Bensusan, 2006).

Estes conflitos, muitas consequências de formas inadequadas de implementação da unidade, resultam na descrença da população sobre a atuação do poder público e sobre a prática de conservação da biodiversidade por meio de proteção de áreas e restrição de uso de recursos. Ao mesmo tempo, UCs de uso sustentável, representadas na zona costeira brasileiras em sua maioria por APAs, não são capazes de controlar todo o espaço protegido, pois sua regulamentação flexível acaba por depender mais da governança nas tomadas de decisão, o que pode ter efeitos positivos ou negativos dependendo do contexto político-administrativo que conforma esse campo de forças. Assim, parques e APAs podem ser consideradas as UCs mais polêmicas da atualidade no Brasil, bem como sua gestão.

Resumidamente, AMPs apresentam, além da alta importância biológica, inúmeras belezas cênicas e espaços litorâneos atrativos ao turismo ou recreação. Em outra visão, o contexto social brasileiro é conformado por uma democracia não completamente consolidada, por altos índices de desigualdade social e baixos níveis de educação. Suas atividades naturalmente ocasionam pressões e ameaças que trazem os consequentes problemas ambientais da atualidade.

Já a gestão ambiental brasileira, retrato do contexto social, apresenta uma governança ambiental complexa e maleável quanto a quesitos políticos e seus campos de força. Unindo todos estes fatores às restrições de uso do território, como as previstas pelo SNUC, tem-se um acirramento de disputas, e a área protegida pode se tornar mais um bem econômico capaz de pressionar um sistema social a ponto de regras não serem respeitadas, comprometendo a conservação da natureza. Inúmeros exemplos podem ser encontrados na zona costeira brasileira.

Mas a aplicação desta equação em uma ilha oceânica que apresenta todas as ferramentas ambientais necessárias à sua gestão bem estabelecidas é capaz de mascarar seus resultados.

MÉTODO APLICADO: COMO OBTER RESPOSTAS

“De maneira indutiva e empírica descreve-se o que acontece, quais atores atuam com quais motivos e com quais resultados.”

Adrienne Windhoff-Heritier



Praia do Leão

Como forma de compreensão da gestão ambiental pública da ilha, estabeleceu-se o método *Policy Analysis* para a elaboração de uma análise do arranjo existente, constituído pelo ambiente institucional (Dimensão institucional - *Polity*), o relacionamento dinâmico entre os atores (Dimensão processual - *Politics*) e a conjuntura atual (Dimensão material - *Policy*).

Esse método, amplamente utilizado na área das ciências políticas e sociais, considera a empiria e a prática política os pontos mais importantes a serem considerados, e, ainda, apresenta um potencial analítico abrangente, pois supera abordagens isoladas das dimensões institucionais ou políticas-processuais, possibilitando a integração destes com a dimensão material da política (Frey, 2000; Wollman, 1985). Ou seja, mostrando como o ambiente institucional e sua dinâmica de funcionamento influenciam no panorama da gestão ambiental pública e conformam sua governança.

Dentro da *policy analysis*, não se justifica criar uma dedução meramente teórica sobre as dimensões e suas inter-relações, tornando-se indispensáveis representações de cenários ou contextos que podem ser obtidos a partir de estudos empíricos (Frey, 2000). Assim, dividiu-se o estudo em três partes:

Primeiramente, traçou-se um **panorama socioambiental** onde são descritos, de forma analítica, os principais problemas ambientais observados e o desenrolar de seus conflitos pela disputa de uso dos recursos do território.

A segunda parte apresenta o **contexto político-administrativo** onde são descritos, de forma analítica, o papel das instituições-chave identificadas, o campo de forças institucional e os instrumentos utilizados em seu processo de gestão.

A terceira parte, por sua vez, propõe-se a corroborar com a análise do contexto político-administrativo a partir da representação do **cenário de sua governança** através de uma sistematização da experiência vivenciada.

7. Levantamento de dados

As informações necessárias para as análises foram levantadas a partir de dados primários, observação direta e entrevistas com atores-chaves identificados, e dados secundários, pesquisa documental, revisão bibliográfica e do ordenamento jurídico brasileiro referente ao tema.

7.1 Campo de estudo

Inicialmente foi realizada uma primeira ida a campo para apresentação do projeto ao Núcleo de Gestão Integrada de Fernando de Noronha (NGI-Noronha) pertencente ao Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), entre os dias 20 a 25 de abril de 2016.

A pesquisa de campo, empírica, foi realizada no período de julho de 2016 a janeiro de 2017 com apoio do Programa de Voluntariado NGI-Noronha/ICMBio, totalizando seis meses de acompanhamento das atividades relacionadas à gestão das UCs *in loco*.

7.2 Entrevistas

Ao longo do período, foram realizadas entrevistas com o objetivo de levantar os pontos de vistas dos diferentes atores sobre as temáticas relevantes ao trabalho. As entrevistas tiveram caráter semiestruturado, com roteiro de perguntas, porém foram feitas sob o viés informal e abordaram também assuntos surgidos ao longo da conversa, de forma a deixar o entrevistado livre para se expressar. Os entrevistados foram escolhidos conforme observação de sua presença e atuação no processo, sendo priorizado o início da realização das entrevistas após 3 meses de observação (50% do período total de duração da pesquisa de campo).

Todas as entrevistas foram gravadas em áudio.

É importante registrar que o Administrador-geral do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ATDEFN), Luiz Eduardo Antunes, não possibilitou o agendamento de entrevista em diferentes tentativas, tendo indicado a Superintendente de Meio Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer, Angela Tribuzi, para tal atividade.

Entrevistado	Caracterização
Admilson Medeiros	Vice-presidente Conselho Distrital
Artur Cândido	Presidente do Conselho Distrital
Ailton Jr.	Secretário do Conselho Distrital
Lisângela Aparecida	Servidora NGI-Noronha, ex-chefe da APA
Felipe Mendonça	Gestor NGI-Noronha
Eduardo Cavalcante*	Ex-chefe do PARNAMAR
André Múcio Rabello	Promotor de Justiça de Fernando de Noronha (MPPE)
Ana Paula Garcia	Turismóloga e voluntária do NGI-Noronha
Luiz Del Vigna (Luizão)	Vice-presidente da ABETA (Associação Brasileira Turismo de Aventura)

Entrevistado	Caracterização
Mariana Moreira	Gestora de Meio Ambiente ATDEFN
Maria de Lourdes Alves*	Bióloga da coordenação de meio ambiente ATDEFN
Angela Tribuzi	Superintendente de Meio Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer ATDEFN
Marlos Amarante	Ilheu, professor da Associação Escola de Surf Noronha (AESN)
José M. da Silva (Zézinho)	Ilheu, pescador (dono de embarcações de pesca)
Andréa Olinto*	Coordenadora Estadual do Programa de Gerenciamento Costeiro (GERCO/PE)

*Sem registro em áudio por problemas técnicos nos arquivos de mídia.

7.3 Resumo das atividades de pesquisa

Como forma de levantamento de dados primários, foram observadas atividades relacionadas aos instrumentos de gestão participativa na ilha envolvendo diferentes atores, bem como atividades do órgão gestor das UCs (ICMBio) e do distrito (ATDEFN). Abaixo são elencadas algumas das atividades mais relevantes para os resultados.

Data	Atividade	Objetivo/Observação
20/abr	Reunião com ex-chefe PARNAMAR (chefe à época)	Apresentação do projeto e percepção
21/abr	Seleção do "tamarzinho" na comunidade	Observar atividades da Fundação TAMAR
22/abr	Entrevista com coord. de meio ambiente ATDEFN	Compreender a atuação da ATDEFN
25/abr	Reunião GT de passeios náuticos	Ordenar a entrada de barcos no PARNAMAR
23/jun	Reunião interna com gestor NGI	Início de implementação no núcleo integrado
28/jun	Reunião gestor NGI: oficina ordenamento do porto	Organizar oficina com a comunidade
30/jun	Palestra NGI com guias turísticos: ecossistemas	Capacitar sobre o tema e discutir problemas ambientais
01/jul	Reunião interna de implementação do NGI	Construção dos objetivos do instituto com servidores
06/jul	Reunião interna com servidores do NGI	Percepções sobre organização dos processos internos
07/jul	Reunião interna de implementação do NGI	Construção do plano de comunicação com servidores
13/jul	Reunião interna com gestor e servidores do NGI	Proposta de modelagem de processos internos
21/jul	Reunião com voluntariado sobre oficina no porto	Envolver a educação ambiental do NGI-Noronha
02/ago	III Reunião Ordinária Conselho Gestor APA	Observar os temas debatidos e a atuação de envolvidos
03/ago	III Reunião Ordinária Conselho Gestor PARNAMAR	Observar os temas debatidos e a atuação de envolvidos
04/ago	IV Reunião Ordinária Conselho de Turismo (CONTUR)	Observar temas debatidos e a atuação de envolvidos
05/ago	Reunião interna com gestor NGI e voluntariado	Organização de evento com a comunidade
17/ago	Conversa com usuários do porto para sensibilização	Envolver a participarem da oficina sobre ordenamento
23/ago	1º dia de execução da oficina do porto	Trabalhar proposta de ordenamento com a comunidade
24/ago	2º dia de execução da oficina do porto	Apresentação das propostas divididas em grupos
26/ago	3º dia de execução da oficina do porto	Finalização da proposta de ordenamento
31/ago	Reunião ICMBio, TAMAR, Golfinho Rotador e ATDEFN	Organizar atividade com a comunidade (Clean Up Day)
15/set	Mesa redonda sobre resíduos sólidos e lixo marinho	Debater o problema com atores institucionais
18/set	Saída da ilha por 15 dias	Obrigação da ATDEFN para voluntários e outros

Data	Atividade	Objetivo/Observação
04/out	Oficina ATDEFN: revitalização da Vila dos Remédios	Trabalhar proposta para preservar patrimônio histórico
05/out	IV Reunião Ordinária Conselhos APA e PARNAMAR	Observar os temas debatidos e a atuação de envolvidos
06/out	V Reunião Ordinária Conselho de Turismo (CONTUR)	Observar os temas debatidos e a atuação de envolvidos
13/out	Entrevista vice-presidente ABETA	Percepção da visão do turismo sobre o contexto da ilha
20/out	Oficina do ICMBio sobre pesca artesanal na ilha	Apresentar dados sobre a pesca e conflito da pesca
21/out	Oficina do ICMBio sobre pesca artesanal na ilha	Debates e soluções para a cadeia produtiva da pesca
24/out	Reunião interna de implementação do NGI	Construção do planejamento estratégico
25/out	Reunião NGI: ordenamento com o setor do mergulho	Organizar proposta com participação de empresários.
27/out	Reunião interna de implementação NGI	Construção do planejamento estratégico
08/nov	Conversa informal com antigo pescador	Cadastro de pescadores e compreensão do conflito
23/nov	Entrevista com promotor do MP estadual (PE)	Compreender atuação da instituição na ilha
23/nov	Entrevista com Conselho Distrital	Compreender atuação da instituição na ilha
06/dez	Reunião da SPU com a comunidade sobre o território	Observar os temas debatidos e a atuação de envolvidos
07/dez	V Reunião Ordinária Conselho APA e PARNAMAR	Observar os temas debatidos e a atuação de envolvidos
08/dez	VI Reunião Ordinária Conselho de Turismo (CONTUR)	Observar os temas debatidos e a atuação de envolvidos
08/dez	Entrevista coord. SPU-PE e coord. ORLA SPU	Compreender atuação da instituição na ilha
09/dez	Entrevistas superintendência de meio amb. ATDEFN	Compreender atuação da instituição na ilha
09/dez	Reunião do administrador com o setor de pousadas	Observar a atuação do administrador-geral
16/dez	Conversa informar com pescadores no porto	Cadastro de pescadores e compreensão do conflito
20/dez	Entrevista com servidora do ICMBio (ex-chefe da APA)	Compreender atuação da instituição na ilha
22/dez	Entrevista com gestor do NGI	Compreender atuação da instituição na ilha
28/dez	Entrevista turismóloga e voluntária	Percepção da visão do turismo sobre o contexto da ilha
03/jan	Entrevista com a coordenadora do GERCO-PE	Saber qual a percepção da instituição sobre a ilha

8. Ferramentas de análise

A *policy analysis* é um método que direciona o olhar do observador, porém, devido ao seu caráter amplo onde as dimensões se inter-relacionam, a análise de seus dados necessita de ferramentas condizentes com a abordagem que se pretende. Portanto, de forma pragmática, foram utilizadas ferramentas conforme cada dimensão:

8.1 Dimensão institucional

Para a descrição do ambiente institucional, procurou-se fazer uma análise estrutural do sistema de gestão ao responder quatro perguntas norteadoras:

1. Qual o contexto socioambiental existente e que problemas ou conflitos permeiam sua dinâmica?

2. Quem são os atores institucionais identificados a partir do contexto socioambiental existente?
3. O que estes atores devem fazer conforme as diretrizes da PNMA e através das regulamentações presentes no ordenamento jurídico referente ao tema?
4. O que fazem de fato, como o fazem e o que os motiva?

Assim, elaborou-se uma descrição analítica do papel das instituições-chave frente aos problemas e conflitos da dinâmica socioambiental, composta por histórico, descrição, objetivos, ações, forças e fraquezas, com base em dados primários e secundários, porém, prioritariamente através de observação direta e entrevistas.

8.2 Dimensão processual

A análise do relacionamento entre atores constitui uma das etapas cruciais em estudos sobre a dinâmica política e social na temática da gestão, pois é esta relação que condiciona o processo e a evolução do sistema no qual eles atuam. Essa análise concentrou-se a responder a mais três perguntas norteadoras:

1. Quais as alianças e conflitos entre os diferentes atores?
2. Quais grupos apresentam posturas e/ou objetivos divergentes ou convergentes entre si?
3. Quais relações de força influenciam sua interação e conseqüentemente o funcionamento do sistema?

Para sua representação gráfica, utilizou-se o *software* livre [®]LIPSOR-EPITA-MACTOR para **Análise do Jogo dos Atores** como ferramenta de apoio. Essa ferramenta é parte do método MACTOR (Método de Atores, Objetivos e Relações de força) inserida na “caixa de ferramentas” da Prospectiva Estratégica proposta por Godet (1970) que visa estruturar a reflexão coletiva sobre o futuro de um determinado sistema com a construção de cenários baseada em matrizes de impacto, podendo ser utilizada isoladamente ao auxiliar na leitura da dimensão político-institucional. Ainda mostra a importância de se conhecer o histórico do sistema e da qualidade dos dados coletados, compreendendo que atores sempre apresentam heranças que se refletem nas ações do dia a dia. Assim ele contribui para o entendimento das dinâmicas políticas avaliando as relações de poder (Godet & Durance, 2015).

Para isso, foi preciso avaliar as influências diretas entre os atores, conhecer o posicionamento dos atores sobre os objetivos e conhecer o grau de convergência ou divergência entre eles. Posteriormente, foram alimentadas matrizes a partir dos dados coletados, onde são identificados os atores, objetivos e seus graus de influência conforme Matriz de Influência Direta (MID) e Matriz de Posições Valoradas (2MAO). A interpretação dos resultados e sua visualização foram geradas a partir dos cálculos matriciais de MID e 2MAO (Figura 14).

O software é disponibilizado gratuitamente por apoio das instituições LIPSOR (*Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation*), 3IE (*Institut d'Innovation Informatique pour l'entreprise*) e EPITA (*Ecole pour l'Informatique et les Techniques Avancées*) no site <http://en.lapropective.fr/>.

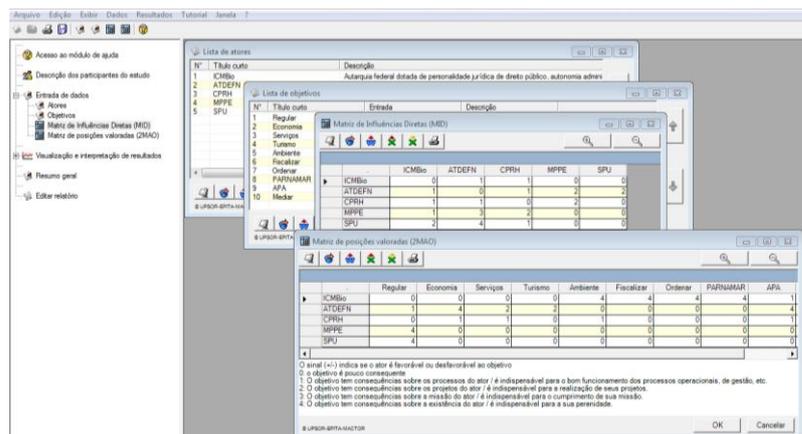


Figura 14. Exemplo das etapas de inserção de dados no software Mactor.

Resumo das etapas:

1. Alimentar o quadro de estratégia dos atores: Definição, ações, forças, fraquezas e possíveis entrevistas.
2. Valorar os meios de ação (direta ou indireta) de cada ator segundo o grau de influência: MATRIZ MID.
 - 0 = ator tem **pouca influência ou nenhuma** sobre outro ator;
 - 1 = o ator pode **limitar** os processos operatórios de outro ator;
 - 2 = o ator pode **promover a realização dos projetos** do outro ator;
 - 3 = o ator pode **promover o cumprimento das missões** do outro ator;
 - 4 = o ator pode **promover a existência** do outro ator.
3. Descrever a atitude de cada ator em relação a cada objetivo do sistema, indicando o seu acordo, desacordo ou neutralidade (0). O sinal (+/-) indica se o ator é favorável ou desfavorável ao objetivo: MATRIZ 2MAO.
 - 0 = o objetivo é **pouco consequente**;
 - 1 = o objetivo tem consequência ou é indispensável para o **bom funcionamento dos processos**;
 - 2 = o objetivo tem consequência ou é indispensável para a **realização dos projetos**;
 - 3 = o objetivo tem consequência ou é indispensável para o **cumprimento da missão**;
 - 4 = O objetivo tem consequências sobre a existência do ator ou é **indispensável para sua perenidade**.
4. Revela-se o posicionamento dos atores sobre o plano de influência e dependência:
 - Atores **dominantes** = muito influentes e pouco dependentes;
 - Atores **dominados** = pouco influentes e muito dependentes;
 - Atores **de ligação** = tão influentes quanto dependentes;
 - Atores **autônomos** = nem influentes nem dependentes.

8.3 Dimensão material

A conjuntura atual pode ser vista como o resultado da interação entre o contexto socioambiental e político-administrativo, reflexos da realidade local e sua dinâmica social que compõem a governança.

Para exemplificação desse cenário, foi realizada uma **sistematização de experiência**, interpretação crítica que tem como objetivo organizar e registrar o processo e os resultados de uma experiência concreta. Ela ordena informações e percepções dispersas que surgiram no transcorrer da experiência sem ser um simples relato, pois analisa os fatos com a finalidade de dimensionar e prover conhecimentos teóricos a partir da prática (Martinic, 1984; Palma, 1992; Plannels, 2002 *apud* Eckert, 2003; Holliday, 2006). Esta “ferramenta”, na verdade um amplo método, é muito utilizada por educadores na América Latina como forma de passar o conhecimento a partir da empiria em experiências práticas, gerando lições que de outra forma não seriam devidamente divulgadas ou replicadas (Palma, 1992; Plannels, 2002 *apud* Eckert, 2003; Holliday, 2006).

Para os objetivos desse trabalho, utilizaram-se os pressupostos da sistematização de experiências como ferramenta para selecionar e descrever temas-chave tratados como amostra de casos que elucidem os conflitos observados e a relação com o processo de gestão. Com base em Holliday (2006), observaram-se as condições do contexto da gestão ambiental na ilha: situações ocorridas; ações dirigidas; percepções, interpretações e intenções dos envolvidos, bem como suas relações e reações, e os resultados de cada processo. Para isso, foram necessários: **esforços na compreensão** dos sentidos das experiências de forma imparcial; **questionamentos** e análises, dentro do possível, do **histórico de ações** dos envolvidos; **interpretações ordenadas** e reconstruídas dos processos vividos; e compreensões sobre a **lógica** dos processos.

Essa sistematização também resultou na utilização e elaboração de **indicadores** baseados em parâmetros propostos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA/IICA, 2015), no Manual para Medição de Progresso e Resultados no Gerenciamento Costeiro e Oceânico Integrado da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI-UNESCO) (Belfiore *et al.* 2006), no Guia de Governança para Áreas Marinhas Protegidas da Comissão Mundial de Áreas Protegidas da União Internacional de Conservação da Natureza (WCPA-IUCN) (Kelleher, 1999) e no Guia de Governança de Áreas Protegidas da IUCN (Borrini-Feyerabend *et al.* 2014).

Plano de sistematização:

1. Objetivos. **Para que:** Contextualizar ilustrativamente as análises feitas.
2. Eixo de sistematização. **Aspectos centrais observados:** Atores envolvidos e modos de ação.
3. Ordenamento e classificação da informação: **Identificação dos temas-chave** e relevância de sua abordagem.
4. Reconstrução histórica. Elementos: **Quando e como ocorreram os fatos** relacionados aos temas escolhidos.
5. Interpretação crítica. Componentes: **Motivações** para o desenrolar dos processos.
6. Formulação de resultados. **Conclusões:** Explicação sobre os temas escolhidos.
7. Comunicação da aprendizagem. **Produtos:** Indicadores e situações de alerta.

RESULTADOS: O CONTEXTO DE UM PARAÍSO ÀS AVESSAS

“Se isolamento e acessibilidade até agora tem sido as melhores forças de conservação na relação do homem com a natureza selvagem, ilhas oceânicas são o melhor exemplo que temos sobre os efeitos catastróficos da remoção desses poderosos limitadores.”

Nigel Morritt Wace



Mirante Dois Irmãos e Baía dos Porcos

O resgate histórico e teórico realizado até aqui teve como objetivo direcionar o foco para as análises dos resultados obtidos. Em sistemas complexos, quando se analisa apenas dimensões isoladas, têm-se respostas não verídicas ou tendenciosas. Esse é um dos problemas de Noronha. A maioria dos observadores, de fora do contexto insular, trata a ilha como um exemplo bem sucedido de ecoturismo e proteção ambiental. Os visitantes, por sua vez, buscam o destino como um dos poucos paraísos brasileiros ainda conservados em seu estado natural ou “selvagem”, mesma visão dos primeiros criadores de parques nacionais ao cercar áreas “primitivas”.

Mas ao perceber que em Noronha a urbanização encontra-se na faixa de 80-100%, o crescimento populacional entre 1,11-3,14% e cuja população empregada no setor de hotelaria e similares corresponde à faixa mais alta observada no Brasil, 25,3-53,3% (IBGE, 2011), compreende-se outra realidade. Os resultados apresentados a seguir são divididos em contextos socioambiental, político-administrativo e da governança, e pretendem desmistificar essa visão de “paraíso preservado no meio do oceano”.

9. A complexidade de uma AMP insular com crise de identidade e alto valor econômico

Quando se fala em Noronha surge à mente um cartão postal ou uma área de extrema relevância biológica, como foi classificada na avaliação do MMA/PROBIO. Conhecida como portadora de “esmeraldas do Atlântico” devido ao tom de suas águas, a ilha apresenta uma face muito menos atraente a quem passa a conhecê-la. Sua “crise de identidade” é antiga e remonta épocas em que portugueses, holandeses, franceses, italianos, americanos e brasileiros travaram batalhas por seu território, sendo hoje reflexo de uma legislação ampla,

porém de relação complexa onde poder público e sociedade ainda questionam as responsabilidades e competências sobre sua gestão, administração, preservação e tantos outros substantivos.

A água potável é escassa e a da torneira é dessalinizada. Não há tratamento de esgoto compatível com a demanda. Sua capacidade suporte está sobreexplorada. Os resíduos são destinados ao continente e 90% da matriz energética depende da queima de combustível fóssil. Por outro lado, sua beleza cênica tem alto valor no mercado turístico e é um produto vendido em eventos do mundo todo como *case* de sucesso. Status encontrado também entre os “ambientalistas”, que vem em suas UCs um exemplo de efetividade da conservação. Mas afinal, quem é Noronha?

9.1 Problemas ambientais: o que se encontra ao desembarcar

“Em 10 de agosto de 1503, o renomado explorador Américo Vespúcio aportou na ilha principal de Fernando de Noronha e registrou as primeiras descrições de sua fauna para a ciência. Ele não encontrou humanos vivendo na ilha, porém notou que havia uma grande quantidade de árvores e que os pássaros terrestres e marinhos eram abundantes. Os únicos animais distintos que encontrou foram lagartos, cobras e “ratos muito grandes” (Carleton e Olson, 1999). Naquela época remota, acreditava-se que a ilha principal era “quase totalmente coberta de florestas” (Olson, 1994). Hoje restaram apenas florestas secundárias (Stattersfield et al., 1998).” Trecho retirado do texto de Sazima & Haemig, 2012.

Os problemas ambientais observados em Noronha são comuns ao mundo urbanizado e são reflexos diretos da ocupação humana. Durante o período do levantamento de dados, procurou-se compreender a visão de moradores e visitantes sobre quais eram esses problemas. A percepção de turistas nem sempre foi ampla ou em nível de incômodo, provavelmente por estarem em períodos curtos no local e com “espíritos” de férias ou lazer, porém todos os questionados informalmente comentaram, de forma revoltada, sobre lixo nas praias ou cheiro de esgoto, principalmente criticando o pagamento obrigatório de TPA. Fora os visitantes, alguns entrevistados, ao dizerem que não vêem muitos problemas na ilha além do lixo, mostraram que nem sempre o olhar crítico do pesquisador está no dia a dia das comunidades e como a consciência sobre a questão ambiental ainda é uma lacuna a ser preenchida. Além disso, a participação do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) em assuntos ambientais, sob representação do promotor André Rabello desde 2012, é bem vista e esperada, como ilustra a fala de Arthur Cândido, presidente do Conselho Distrital:

“O MP acordou agora. Foi uma das cobranças dessa casa: Tem que chegar em Noronha. Depois esse promotor começou a se interessar na questão socioambiental e ambiental da ilha.

Pra mim é salutar que o MP tenha - e é obrigação - de intervir porque é um órgão que vive o dia a dia aqui da ilha. Sabe dos problemas todos da ilha. E Noronha é atípico.”

9.1.1. Resíduos Sólidos Urbanos (RSU)

O lixo na ilha é apontado por todos os questionados informalmente ou entrevistados como um problema ambiental. Conforme análise no Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBio), de 2007 a novembro de 2016, 12 pesquisas sobre poluição no arquipélago foram realizadas, mostrando como o problema na ilha está se tornando cada vez mais evidente (Informação verbal, bióloga e voluntária da coordenação de pesquisa do NGI-Noronha Ana Carolina Grillo).

Mas a contextualização de sua origem é mais complexa. Da praia da Atalaia no mar de fora até a Conceição no mar de dentro, observam-se 3 indícios diferentes: o **lixo marinho**, resíduos que chegam com as correntes marinhas internacionalmente, a **disposição irregular de resíduos**, feita pela comunidade e visitantes, e a **gestão ineficiente de resíduos na APA**, que acaba por englobar o PARNAMAR, pois há apenas uma Unidade de Tratamento de Resíduos Sólidos (UTRS) na ilha sob administração da ATDEFN.

O lixo marinho é um dos problemas mundiais que afeta todos os oceanos. Nas áreas do PARNAMAR, lado do “mar de fora” da ilha onde as correntes oceânicas tem influência direta, todos que visitam praias como Caieira ou Atalaia encontram quilos de lixo e micro lixo, partículas de plástico que não se decompõem e tornam-se residuais, incluindo o manguezal encontrado no Sueste (Almeida *et al.*, 2014). Em 2015, mutirão do ICMBio em 03 trilhas observou resíduos com origem em 24 países diferentes, entre asiáticos (China, Turquia, Taiwan, Cingapura, Índia, Indonésia, Coréia do Sul, Malásia e Emirados Árabes Unidos), africanos (Costa do Marfim, Senegal, Guiné, Marrocos, Congo e Serra Leoa), europeus (Espanha, Irlanda, Alemanha, França, Grécia e Inglaterra), e americanos (Estados Unidos e Brasil). Em 2016, mutirões recolheram em média 80 kg de lixo em cada saída, percorrendo trilha do Capim Açú, Praia do Leão, Abreus, Sueste, Buraco da Raquel e Caieiras (Informação verbal, Ana Carolina Grillo).

No dia mundial de limpeza de praias (Clean Up Day), em setembro de 2016, um mutirão realizado com os alunos da Escola Arquipélago em parceria entre NGI-Noronha/ICMBio, ATDEFN, TAMAR, Golfinho Rotador, escola de surf (AESN) e Agentes Mirins (CEPEHC-FN) recolheu 290 kg de lixo percorrendo praias em toda a ilha, abrangendo APA e PARNAMAR (Figura 15), incluindo lixo submerso na praia do porto com a ajuda de mergulhadores de empresas locais. O tipo de lixo encontrado nas praias do mar de dentro, em geral materiais mais “novos” e não micro lixo, sugere que seja resultado da disposição incorreta pela população ou turistas.

De acordo com Feitosa e Gómez (2013), a produção de resíduos extrapolou a capacidade de suporte do arquipélago e a unidade de tratamento não tem capacidade e muito menos estrutura suficiente para acondicionar e tratar uma quantidade de resíduos que aumenta na mesma proporção que o fluxo turístico. Em 2012, a média de lixo produzida por turista perpassava a ordem de 1,8 kg/dia e a média diária da ilha era de 5 toneladas, além de ter um aumento de 25% a partir de agosto, início da temporada “alta” (seca) e pico da temporada de mergulho. De 2012 a 2017, a usina iniciou seu processo de adaptação, como cobertura das áreas

expostas e aquisição de triturador para processamento de materiais como o vidro, porém sem muitas resoluções aos problemas de superlotação. Após assinatura de acordo entre a OEMA, Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), e Secretaria do Turismo, o plano de gestão integrada de resíduos sólidos (PGIRS) foi colocado parcialmente em prática.



Figura 15. Registros do Clean Up Day em 17 de setembro de 2016 (Fotos: Gustavo Bezerra/arquivo ATDEFN): A) grupo reunido em café da manhã organizado pelo NGI antes da dispersão aos pontos de coleta; B) equipe na praia do Bode, no mar de dentro (APA).

A literatura ainda aponta uma média de 3,5-5 toneladas diárias de geração de lixo (Feitosa e Gómez, 2013; Santana *et al.* 2014 *apud* Ashton e Ashton, 2016). Porém, atualmente, a média mensal de lixo recebido na UTRS é de 300-330 toneladas, entre 8 e 10 toneladas diárias, onde 250 toneladas são caracterizados como domiciliar, 60 toneladas são volumosos, 20 toneladas de restos de podas e aproximadamente 50 toneladas de rejeito (termo utilizado quando não é possível reaproveitamento) devido a não separação.

Como destinação final, três viagens mensais são realizadas ao continente em embarcação que comporta aproximadamente 95 toneladas, ao custo de R\$ 1.200 reais por tonelada, arcado pela ATDEFN. Porém entre janeiro e fevereiro de 2017, apenas duas viagens estavam sendo realizadas por problemas em uma das embarcações, sendo destinados 60-70 toneladas/mês de materiais recicláveis e 90-100/mês de rejeitos. Os recicláveis são vendidos e os rejeitos destinados a aterro sanitário.

Ainda, existe um passivo ambiental de 2 mil toneladas, ou seja, compartimentos de lixo enterrados ao longo do terreno da usina (Figura 16), resultado de anos de má gestão, que estão sendo enviados, aos poucos, ao continente (Informação verbal, Walter, servidor da ATDEFN responsável pela UTRS administrada pela empresa Universo).



Figura 16. Vista da usina a partir da única estrada principal (BR-363), próximo ao aeroporto.

9.1.2. Estações de tratamento de esgoto (ETEs)

Problemas relacionados a efluentes também são comuns na ilha. O estudo de capacidade suporte da APA apontou que as instalações existentes são incompatíveis nos aspectos quantitativos para o médio prazo e qualitativos do ponto de vista de proteção ao meio ambiente quanto ao grau de depuração dos esgotos. Também mostra a precariedade do sistema, cuja instalação é antiga, o tratamento é apenas primário e não abrange 100% do esgoto gerado.

O despejo de esgoto *in natura* também é registrado no plano de manejo da APA como problema que afeta a biota marinha, sendo observado, segundo moradores, entre as Praias da Biboca e Baía de Santo Antônio (APA) (Travesso-Junior, 2002; Martins Silva com. pess. *apud* IBAMA, 2005). Entre os diferentes eventos de irregularidades observados, ressaltam-se os recorrentes vazamentos de esgoto no córrego Mulungu, originado na ETE do Cachorro, e no córrego do Boldró, originado na ETE do Boldró, administrados pela Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), também na APA.

ETE Cachorro: Em 2006, operações de fiscalização resultaram em auto de infração lavrado pelo IBAMA contra a COMPESA, cuja defesa apontou que houve agilidade na resolução do problema de equipamento que provocou o dano ambiental e a não repetição deste dano (Contradita AI 020580-D, Memorando IBAMA nº 10/2006). Anos mais tarde, em 2013, o ICMBio lavrou auto de infração após denúncias recebidas, contatando mudanças na coloração e odor da água do córrego a partir da estação elevatória e retorno de esgoto no prédio vizinho, localizado exatamente ao lado da estação, com cota inferior a da ETE.

A saída do córrego localiza-se na Praia do Cachorro, uma das mais visitadas pelos turistas, e após segundo vazamento nesse período a praia teve de ser interdita pela vigilância sanitária da ATDEFN. Novamente, em 2015 notícias veicularam o fechamento da praia devido à poluição e vistorias realizadas pela Polícia Federal, resultando em multa do NGI-Noronha/ICMBio a COMPESA no valor de R\$ 600 mil reais (Figura 17).



Figura 17. Registros do relatório de notificação (013018-A) à COMPESA. A direita, detalhe da saída do riacho.

ETE Boldró: Em março de 2012, de acordo com denúncia registrada em vídeo, fiscais do ICMBio verificaram o lançamento de resíduos líquidos de coloração escura e com mau cheiro que chegavam até a Praia do Boldró. Além desse registro, não foram encontrados autos de infração ou demais informações oficiais no NGI-Noronha, porém, o cheiro de esgoto na região é intenso e foi acentuado durante o período das festas de final de ano em 2016.

Em setembro de 2016, outro episódio foi registrado na Praça Flamboyant. Em meio a período chuvoso, um bueiro transbordou, vazando efluente sobre a calçada e a rua. O problema foi discutido entre o NGI-Noronha e a ATDEFN, porém sem nenhuma atuação à COMPESA. Em suma, problemas com esgoto são corriqueiros, como denunciou seu Domício após o episódio da praça:

“Quase toda semana isso acontece, uma vez eu tive que ligar para o administrador da ilha, Luís Eduardo, para ele interferir. É insuportável, a minha casa parece a fossa do mundo. Noronha só tem condições de receber 2.400 pessoas, o esgotamento sanitário não suporta, é um sistema antigo que precisa ser modernizado para o atual número de habitantes da ilha que são mais de 5.000 pessoas. Quando chega a alta estação o esgoto estoura quase diariamente.” Blog Viver Noronha, Ana Clara Marinho, 06/09/2016.

9.1.3. Matriz energética

A energia elétrica na ilha começou a ser distribuída a partir da década de 1980 com a construção da Usina Termoelétrica Tubarão, administrada pela Companhia de Eletricidade de Pernambuco (CELPE). A usina foi reformada após incêndio em 2007, e hoje, a “nova” usina, supre a demanda de 91% da ilha (Figura 18). Operando no limite de suas condições, possui capacidade de geração instalada de 4,372MW + 1,12MW, com um total de 5 geradores (4 em operação e um em reserva fria), e consome anualmente em torno de 4,15 milhões de litros de óleo. Entre 2013 e 2014, a geração de energia ultrapassou 16GWh, com o impacto mais significativo em dezembro, totalizando um consumo de óleo diesel superior a 4,5 milhões de litros (Napoleão e Neto, 2016).

Em 2009, os cinco maiores consumidores da ilha eram representados pela COMPESA, devido ao uso do dessalinizador, a ATDEFN entre todas suas estruturas administrativas e de alojamento aos funcionários, o Comando da Aeronáutica, incluindo aeroporto, e duas pousadas de elite: Zé Maria e Maravilha (Abdala, 2009).



Figura 18. Registros da Usina Tubarão em 2016.

No passado, a UFPE, em convênio com o governo da Dinamarca, implantou uma turbina eólica, porém, após pegar fogo em 2006, foi desativada. Entre 2008 e 2009, a ATDEFN incentivou o uso de aquecimento de água e micro geração de energia em pousadas, com o projeto de classificação do “golfinho”, e atualmente percebem-se iniciativas em alguns poucos estabelecimentos devido ao alto custo de implantação.

Nos anos de 2014 e 2015, duas usinas de geração solar fotovoltaica foram inauguradas pela CELPE, uma no Comando da Aeronáutica (DPV) e outra na antiga placa de captação de água pluvial (construída pelos americanos) da COMPESA (Figura 19). As Usinas Noronha I (600 MWh/ano) e II (800 MWh/ano) geram em torno de 100 MWh/mês, cerca de 9% do consumo da ilha, capaz de reduzir 200 mil litros de diesel por ano (Informe CELPE). Mas dados mostram que entre os anos de 2013 e 2015, foi registrada uma redução de um pouco mais que 95 mil litros (Napoleão e Neto, 2016). Como parte do programa de eficiência energética da CELPE, alguns estabelecimentos e órgãos estão recebendo placas fotovoltaicas, como o NGI-Noronha/ICMBio no final de 2016.



Figura 19. Fotos das usinas solares Noronha I (esq.) e II (dir.). Fonte: CELPE.

9.1.4. Espécies exóticas invasoras (EEI) da fauna e flora

A segunda maior causa de perda de biodiversidade no planeta, depois da perda de habitat por desmatamento e ocupação humana, é a invasão por espécies exóticas (Figura 20) - e a maioria das ilhas tropicais possuem algum tipo de espécie invasora (GISP/IUCN, 2005). Essas espécies são introduzidas em regiões onde não ocorrem naturalmente por uma variedade de meios e causam danos econômicos, sociais, culturais, ambientais e à saúde humana (CEPAN, 2009). E Noronha não foge à regra. Aliás, encontra-se entre as 10 UCs brasileiras com maior número registrado de EEI: 22 espécies (Sampaio e Schmidt, 2013; Guimarães, 2015). O plano de manejo mais atual da ilha, da APA, prevê definição de medidas de prevenção à introdução de espécies exóticas.

Espécie exótica: introduzida por ação humana, intencional ou não, em áreas além da distribuição natural;
Espécie exótica estabelecida: sobrevive no novo habitat ao qual foi introduzida e gera descendentes férteis;
Espécie exótica invasora (EEI): expande a distribuição no novo hábitat, ameaçando a biodiversidade nativa.

Figura 20. Características por definição da CDB em 2002 (COP-6, Decisão VI/23; CEPAN 2009).

Ao chegar na ilha, aprende-se que nos períodos de seca ela fica “marrom”, enquanto que nos períodos de chuva ela fica “verde”. Essa “cor da ilha”, atribuída por sua vegetação, é ponto de referência aos moradores. Além da fauna, a atividade antrópica tem influenciado a composição, estrutura e repartição espacial das comunidades vegetais da ilha, predominando plantas invasoras, pastagens, pequenos campos agrícolas e formações vegetais alteradas, em diversos estágios de sucessão ou degradação. Este cenário é logicamente mais acentuado na APA, onde o grau de artificialização é maior quando comparado ao PARNAMAR, pois seu processo de ocupação foi mais intenso devido às menores declividades de relevo dos planaltos da Quixaba e dos Remédios.

O limite APA/PARNAMAR foi definido, inclusive, com base no uso e ocupação já existente na época de criação do PARNAMAR. Porém as jitiranas, e principalmente as leucenas ou linhaça (*Leucaena leucocephala*) (Figura 21), plantas de hábito volúvel ou trepador, pertencentes a diferentes gêneros de Cucurbitaceae, Convolvulaceae e Fabaceae, encontram-se altamente disseminadas e hoje demandam controle em todo o território (IBAMA, 2005; Ferreira *et al.* 2015). O manejo dessas espécies é altamente complexo, pois apresentam impactos negativos e positivos sobre a cobertura vegetal e sobre o meio. Elas recobrem espécies arbustivas e arbóreas nativas, prejudicando o seu desenvolvimento, mas por outro lado, não as sufocam, contribuindo para a manutenção da umidade do solo por mais tempo, além de colonizarem solos expostos, minimizando impactos da lixiviação e erosão.

▪ **Controle de flora exótica:** O plano de manejo da APA (2005) prevê o controle de linhaça. Na APA, é atribuição da coordenação de meio ambiente da ATDEFN e realizado através de operações periódicas de cortes e podas. O NGI-Noronha/ICMBio não tem atuação direta, porém, em dezembro de 2016, após pedido feito pela coordenação de pesquisa ao gestor, solicitou-se ao programa Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas

(GEF-Mar) um profissional específico para atuar na área de manejo de flora exótica invasora, o que ajudará a aumentar o controle que já é feito pela ATDEFN. No PARNAMAR, algum controle é feito com a participação da concessionária EcoNoronha, mas prioritariamente como consequência da manutenção de acessos e trilhas turísticas.



Figura 21. Exemplo de linhaça na praia do Bode, importante local para desova de tartarugas marinhas.

A atual fauna de vertebrados terrestres é composta na maior parte por espécies introduzidas pelo homem. A nativa, não-introduzida, é composta principalmente por as aves terrestres, como a garça vaqueira (*Bubulcus ibis*), o anu-preto (*Crotophaga ani*), e as endêmicas, cocoruta (*Elaenia ridleyana*), sebito ou juruviara-de-noronha (*Vireo gracilirostris*) e ribaçã (*Zenaida auriculata noronha*), além das 11 espécies marinhas residentes, os rabos-de-palha (*Phaeton spp.*), os atobás (*Sula spp.*), o tesourão (*Fregata sp.*) e os trinta-réis (*Sterna sp.*, *Anous spp.* e *Gygis sp.*) (Figura 22) (Schulz-Neto, 2004; Sazima & Haemig, 2012; IBAMA, 2005). Os únicos répteis nativos endêmicos são a mabuia (*Trachylepis atlantica*) e a cobra cega ou cobra-de-duas-cabeças (*Amphisbaena ridley*). Não são encontrados anfíbios ou mamíferos nativos, apenas introduzidos, além de um já extinto rato (*Noronhomys vespucci*), provavelmente nativo (Carleton e Olson, 1999 *apud* Sazima & Haemig, 2006).



Figura 22. Exemplos de aves nativas: A) Sebito, B) Atobá-de-pé-vermelho (*Sula sula*) e C) Arribaçã (Fotos: Ariane Gouvêa).

Dentre as espécies exóticas introduzidas, o gato doméstico (*Felis catus*), ratazanas (*Rattus spp.*), camundongos (*Mus musculus*) e o lagarto teju ou teiú (*Salvator merianae*) (Figura 23) afetam as populações de aves e são consideradas as principais espécies exóticas que ameaçam a biodiversidade da ilha. Estes também impactam diretamente a população de mabuias por predação, sendo que o teiú também é apontado como predador de ovos de tartarugas marinhas e aves, podendo, inclusive ter alterado os locais de nidificação de algumas espécies de aves (Schulz-Neto 2004; Bellini 1996, Péres Jr. 2003 *apud* Guimarães, 2015). A presença de mamíferos de grande porte, como vacas e cavalos, atualmente em número reduzido devido ao regramento do plano de manejo da APA, ainda atuam na modificação da paisagem e na vegetação original. Existem ainda os mocós (*Kerodon rupestres*), as lagartixas (*Hemidactylus mabouia*) e os sapos cururu (*Bufo schneideri*), cujos impactos não são tão relevantes quanto predadores de topo como gatos e predadores oportunistas como ratos e lagartos.



Figura 23. Teiú capturado pela equipe de pesquisadores Tríade e ICMBio em 2016 (Foto: Gabriel Prohaska).

De acordo com a historiadora e ilhéu Grazielle Rodrigues do Nascimento, os teiús foram introduzidos para controle de ratos, porém por serem de hábito diurno não tiveram impactos sobre os roedores que apresentam hábito noturno, enquanto que os mocós foram introduzidos pelos militares durante a ditadura com o intuito exclusivo de servir como objetos de caça para lazer (informação verbal). Os cururus, mesmo sem característica invasora, apresentam grande abundância na população e são encontrados em todas as áreas urbanas como Vila dos Remédios e Vila do 30, assim como os mocós, encontrados principalmente nas rochas das praias como Boldró (APA) e Sancho (PARNAMAR).

Ratazanas, camundongos, gatos e teiús são facilmente observados em todos os pontos da ilha, inclusive na trilha do Capim Açú, uma das trilhas do PARNAMAR que apresenta o maior fragmento natural de mata atlântica insular e ninhal de rabos-de-junco (*Phaethon lepturus*), espécie símbolo do parque e de noivinhas (*Gygis alba*) (Figura 24), ave que se reproduz no Brasil apenas em Fernando de Noronha, nidificando sobre árvores de mulungu (*Erythrina mulungu*), e nas ilhas Trindade e Martim Vaz (Schulz-Neto, 2004).



Figura 24. Exemplos de (A) Rabo-de-junco (Foto: Ariane Gouvêa) e (B) Noivinha.

Em dados atuais, estima-se que a população de ratos esteja entre 50.000 a 120.000 indivíduos, encontrados inclusive na Ilha Rata, uma das ilhas secundárias do arquipélago. A população de gatos encontra-se na faixa de 1.300 indivíduos, onde a maioria tem donos, mas são de vida livre, e 350 apresentam características ferais, sendo muito encontrados na praia do Sancho, dentro do PARNAMAR. Já sobre os teiús acredita-se que existam em torno de 10.000 indivíduos e para mocós 8.000 indivíduos (informação verbal, Ricardo Augusto Dias, pesquisador da USP e do Instituto Tríade responsável pelo estudo de fauna exótica invasora na ilha com apoio do ICMBio).

▪ **Controle da fauna exótica:** O plano de manejo da APA (2005) prevê o controle de mocos e teiús. Na APA, é teoricamente realizado pelo departamento de vigilância em saúde da ATDEFN, porém as medidas observadas incluem apenas castração de animais domésticos e recolhimento de cães ao canil distrital. No PARNAMAR, o controle ainda não é realizado, apenas pesquisas relacionadas às dinâmicas das populações na ilha e suas inter-relações de dependência. Das pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro para Medicina da Conservação (Tríade), visando todo o arquipélago, resultará um plano de manejo completo para a fauna exótica, a ser executado futuramente pelo NGI.

9.2 Situação fundiária e comunidade tradicional: a quem “pertence” a ilha?

A definição de populações tradicionais é certamente um dos pontos mais críticos do SNUC, exatamente porque ela não existe, pois foi vetada do texto original (Figura 25) (Bensusan, 2006). Porém, a inserção destas é extensamente prevista no texto da citada lei, cujo objetivo é também respeitar e valorizar seu conhecimento e sua cultura promovendo-as social e economicamente. Especialmente RESEXs nas áreas marinhas, maior parte das categorias de UCs consideradas por este trabalho como AMPs, tem mostrado como é possível atingir esse objetivo mesmo sem a definição conceitual na lei que as regulamentou.

Atualmente, povos e comunidades tradicionais são legalmente definidos como *“grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e*

econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Decreto Federal nº 6.040/2007).

Estes atores sociais tem papel fundamental em UCs instituídas em locais com prévia ocupação humana e muitas vezes são vítimas do sistema econômico formado por setores como o turismo. Sua contribuição para a preservação da natureza é indispensável, pois o conhecimento e a proximidade com a natureza são características-chave. E ainda existe esse fator em Noronha. Ao conversar com antigos pescadores ou até mesmo com jovens ilhéus, percebe-se o nível de conhecimento sobre os fluxos naturais da ilha e os hábitos da fauna, além de uma verdadeira admiração pelo arquipélago e orgulho em ser ilhéu. Os moradores mais antigos relatam que sempre se preservou a natureza, pois aquilo pertencia a eles também, fazia parte de suas rotinas.

“Já naquela época já se tinha consciência ambiental. Não existia nem IBAMA, não existia nem IBDF, na época do defeso do caranguejo a agente já tinha essa preocupação. E o exército na época mandava soldado pras beiras de praia na década de 1960, 1970. Imagine isso. A questão ambiental já existia nessa época. Ela existe ainda.” Comentário de Admilson Medeiros, ilhéu e vice-presidente do Conselho Distrital.

Durante a conversa do trecho transcrito acima, Admilson ainda conta orgulhoso do seu histórico de família que teve início com o nascimento de seu avô em 1916 na ilha Rata, mostrando que “apesar de não haver uma população tradicional, no sentido de população isolada com pouca interferência externa, isso não quer dizer que ao longo destes anos características próprias do “ilhéu” não tenham se enraizado” como afirma o plano de manejo da APA (Encarte 03, página 202).

Inciso XV do art. 2º: XV - população tradicional: grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável. **Razões do veto:** O conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil. De fato, determinados grupos humanos, **apenas por habitarem continuamente em um mesmo ecossistema, não podem ser definidos como população tradicional**, para os fins do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. O **conceito de ecossistema não se presta para delimitar espaços para a concessão de benefícios**, assim como o número de gerações não deve ser considerado para definir se a população é tradicional ou não, haja vista não trazer consigo, necessariamente, a **noção de tempo de permanência em determinado local**, caso contrário, o conceito de populações tradicionais se ampliaria de tal forma que alcançaria, praticamente, toda a população rural de baixa renda, **impossibilitando a proteção especial que se pretende dar às populações verdadeiramente tradicionais.**

Figura 25. Mensagem de veto da Lei Federal nº 9.984/2000.

Porém, a discussão sobre a comunidade tradicional noronhense é ampla e antiga. Desde sua “politização”, com o início do governo civil de Mesquita, os ilhéus apresentam o discurso de que eles devem ser priorizados pelas políticas públicas e ações de governo. Mas nota-se que esta característica é iniciada com a estratégia política (por vezes clientelista) de Mesquita e Sarney, onde a busca por direitos sociais é enaltecida, mas também se observa a distribuição de favores, doações de benfeitorias e termos de ocupação aos residentes da época.

É nesse período que surge, inclusive, o termo ilhéu e sua relevância no contexto social, maior indicativo, hoje, de existência da cultura noronhense. A figura do ilhéu tem suas características próprias bastante enraizadas, se contrapondo à identidade daqueles vindos recentemente do continente, mesmo os que residem na ilha há mais de 10 anos e adquiriram a condição de morador permanente (MMA, 2004).

Na dinâmica socioespacial da ilha existem três tipos de situações de permanência: morador permanente – o morador com autorização permanente de moradia na ilha e possuidor da Carteira de Identificação-CIR/FN; morador temporário – aquele que trabalha em órgão ou empresas da ilha ou está a serviço de pesquisa; e o turista, que deverá pagar a TPA. Assim, apenas moradores permanentes, ou seja, residentes há mais de 10 anos, tem direito ao uso da terra através do Termo de Permissão de Uso (tipo de inscrição de ocupação) concedido pela ATDEFN (Decreto Distrital N° 18/2004). Regra que o Conselho Distrital vem tentando modificar para 50 anos, dificultando que pessoas de fora adquiram direitos iguais aos ilhéus (Informação verbal).

Nesse sentido, o Conselho Distrital, sendo “representante do povo”, como afirma o presidente Arthur assemelhando-os a uma câmara de vereadores, vem participando de discussões sobre o tema como a câmara temática de populações indígenas e comunidades tradicionais do Ministério Público Federal. Porém o assunto é contraditório. Como explica a historiadora Grazielle Rodrigues, apenas 4 famílias são consideradas centenárias, incluindo a dela ou de sua avó, Dona Nanete. Este fato leva muitos moradores permanentes da ilha, não ilhéus, a questionarem a defesa de direitos sob a justificativa de comunidade tradicional, muitas vezes trazendo conflitos. Essas consequências são observáveis nas posturas de atores sociais quando das resoluções oficiais como, por exemplo, para o uso dos atrativos do PARNAMAR ao turismo ou ordenamentos territoriais de atividades na APA. Mas como mostra o veto da lei do SNUC, o tempo não é necessariamente capaz de identificar uma comunidade tradicional, visto que a construção social da identidade é resultado de aspectos culturais e parte de um processo político (Santonieri, 2006).

Conforme Cleto (2013), os acontecimentos relacionados à gestão da ilha contrapuseram a vontade dos ilhéus e moradores permanentes mais antigos, iniciando um processo de desempoderamento da comunidade local e desligamento do sentimento de pertencimento à ilha como ecossistema insular tradicional. Diferentes trabalhos com a população registram o sentimento de falta de poder frente à administração pública e ameaças por parte de grupos ou empresas do continente, principalmente do setor turístico, e por burocracias da repartição pública, como, por exemplo, a incapacidade de os moradores serem donos dos terrenos onde

constroem as próprias casas, a proibição da realização de partos na ilha por falta de hospital com maternidade devidamente equipada ou a necessidade de os ilhéus obterem carteiras de identificação para a entrada nas praias pertencentes ao PARNAMAR, que antes eram de acesso livre (Lima, 2008; Abdala, 2008; Cleto, 2013).

Rocha & Brasileiro (2013) ainda apontam que o contraste socioeconômico entre moradores e visitantes resulta em uma gradual exclusão social da comunidade de certos processos e benefícios advindos da atividade, criando-se uma percepção ambígua dos turistas por parte dos ilhéus. O turismo ainda trouxe um embate cultural entre os migrantes fundadores de Noronha (“nativos”), os migrantes recém-chegados (*haoles*) e a crescente gama de turistas brasileiros e estrangeiros, entrecortando as fronteiras de pertencimento da comunidade noronhense devido aos comportamentos continentais usualmente encontrados nestes dois últimos grupos e não coerentes com a vida comunitária tradicional da ilha (Lima, 2008). Esses relatos e indicativos emolduram a necessidade de uma gestão participativa, construída no formato *bottom up*, para melhor efetividade, visto que abordagens no formato oposto (*top down*) tendem a exacerbar conflitos entre a comunidade e degradar o relacionamento entre os atores envolvidos (Bond, 2006).

Esse embate cultural é exacerbado por outro forte motivo: uso do espaço físico em áreas de bem comum. Ilhas são bens da União e por isso inalienáveis (não podem ser transmitidos), imprescritíveis (não podem ser usucapidos), impenhoráveis (não podem ser transmitidos forçadamente em casos de execução de dívidas) e insuscetíveis de serem onerados (dados em garantias a dívidas) (Saule Júnior & Piza Fontes, 2006). Ou seja, ninguém pode comprar um terreno em Noronha, portanto o bem mais procurado pelos investidores legalmente não pode ser valorado. Por lei, todos os bens da União são administrados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Todavia, com os impasses gerados pela constituinte e pela criação do PARNAMAR, criou-se uma dificuldade de gestão do território, tornando-se necessária a legalização dos poderes administrativos do IBAMA (gestor à época) e da ATDEFN. Em 2002 a área da APA, excetuados os terrenos ocupados ou de interesse da Administração Pública Federal, foi repassada a ATDEFN por meio de um contrato de cessão de uso (Figura 26), enquanto que em 2003 toda a área do PARNAMAR foi concedida ao IBAMA, e repassada ao ICMBio no ato de sua criação.

Cessão de Uso

Contrato administrativo por meio do qual a SPU concede o uso de imóvel da União a pessoas físicas ou jurídicas, mediante a existência de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, cabendo licitação quando houver condição de competitividade e onerosidade para empreendimentos com fins lucrativos.

Inscrição de Ocupação

Ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação.

Figura 26. Terminologias utilizadas pela SPU.

Mas além da ATDEFN, observa-se que, legalmente, o ICMBio, responsável pela total administração do PARNAMAR, é responsável também pela gestão da APA, principalmente ao ditar suas regras/restrições de ocupação. Ainda conforme a lei de criação do SNUC, quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão deverá ser feita de **forma integrada e participativa**, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (Art. 26). Por isso, no sistema da gestão pública, e no que tange as questões de espacialização, observam-se dois atores institucionais centrais: ATDEFN e NGI-Noronha/ICMBio.

9.3 O turismo na dinâmica socioeconômica e a disputa pelo território

“Antes de ter o turismo, Noronha era sustentada pela pesca né. Não tinha turismo era pesca. Eu lembro quando era meu avô e os avôs dos meus amigos, meus próprios tios mesmo.. entendeu? Era pesca e hoje todos estão com olho grande na ambição do dinheiro do turismo.” Marlos Amarante, 29 anos, ilhéu.

A cultura da pesca e agricultura em Noronha é tão antiga quanto sua história. Há relatos de portugueses que em 1612 aportaram na Ilha e ficaram impressionados com a variedade da plantação e animais com que se depararam na Ilha habitada por um português na companhia de 17 índios (Aragão, 1950 *apud* Cleto 2013). Já os relatos da pesca são descritos principalmente por holandeses, entre 1629 e 1654 (relato de Marieta Borges Lins e Silva - Coordenadora do "Programa de Resgate Documental sobre Fernando de Noronha").

Mas em 1819, especificamente, é que essa cultura é expandida com a chegada de índios enviados pelo governo de Pernambuco para a ilha com o objetivo de implementar práticas de produção. À época, os presidiários aprenderam o valor do cultivo e da pesca como parte da rotina laboral da prisão e durante os anos seguintes perpetuaram a cultura. Porém, eram a mão de obra disponível, e por mais em suas jornadas vigiadas devessem atuar ou na pesca ou na agricultura, não tinham direito a incluir o produto de seu trabalho em sua alimentação, pois eram destinados aos que dirigiam o presídio. O excedente da produção era enviado ao continente para troca de produtos não produzidos na ilha, como charque, arroz, feijão e tecido.

Durante o período de Território Federal, a pesca passou a ser praticada por ilhéus. Em 1957 o governador militar da ilha, José Francisco Costa, destacou cem pescadores da Colônia do Pina/Recife, enviando-os para a ilha, a fim de ensinarem o seu ofício e executarem a maior captura para abastecer o Recife de peixe, na Semana Santa daquele ano. Assim, conformou-se o costume de venda de peixe noronhense na sede do TFFN

no Recife, itens de grande procura e sempre eram considerados “em pequena quantidade”. Uma parte desses pescadores ficaram na ilha e buscaram suas famílias no continente, aumentando a população da ilha (Marieta Borges, Op. cit.).

Já em meados dos anos 1980, é criada a Associação Noronhense de Pesca (ANPESCA), congregando pescadores na defesa de seus direitos e na venda do pescado. Porém a criação do PARNAMAR no final da década restringe a “pesca de pedra” com linha de mão, modo de captura tradicional desde o presídio, aos 30% do território abrangido pela APA e permite a pesca embarcada após a linha de 50 metros de profundidade nos 70% de entorno da ilha correspondente à poligonal do PARNAMAR.

Em 1952, Noronha protagonizou a primeira experiência de reforma agrária do país, pois famílias de agricultores e retirantes do Rio Grande do Norte receberam moradias e terrenos para cultivo, assessoria técnica e animais para criação, porém a prática da agricultura não era fácil de ser mantida devido às condições ambientais severas em meses secos. Já na década de 1980, com a anexação do território à Pernambuco e com o surgimento das unidades de conservação e sua consequente restrição sobre os usos do território, o turismo passou a ser visto como única alternativa econômica para os ilhéus, diminuindo as práticas mais tradicionais, agora substituídas pelas mercadorias produzidas no continente (Cleto, 2013).

No período de 1990 a 1998, com a atuação direta do IBAMA, essa diminuição é ainda maior (Tabela 7), enquanto que a abertura de pousadas é intensificada, sendo considerado o período de “boom” para as estruturas receptivas aos turistas. Em meados de 2000, inicia-se a fase de “consolidação” do turismo típico de hoje (Figura 27), marcada pelas construções de pousadas sem critérios de licenciamento ambiental e pelo Termo de Ajuste de Conduta (TAC) que deu origem à criação dos conselhos gestores de ambas as UCs e ao plano de manejo da APA, primeiro documento de ordenamento territorial da área urbana da ilha - e até o momento o único. Portanto esse período é crucial para a dinâmica da produção do espaço pelo turismo que é observada hoje, principalmente pelo caráter singular da situação fundiária (Cordeiro e Gomes, 2016).

Tabela 7. Efetivos de rebanho criados em FN entre 1990 e 1998 (IBGE *apud* Abdala, 2009).

Tipo de rebanho	Ano								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	4.702	6.242	3.950	5.306	4.298	2.856	989	1.294	1.289
Bovino	390	410	280	290	377	420	186	335	335
Suino	205	221	100	56	106	55	83	83	78
Equino	65	69	60	45	86	73	57	57	57
Asinino	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Muar	12	12	10	16	7	5	4	4	4
Bubalino	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coelhos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ovino	1.630	1.730	2.000	1.549	1.890	1.900	562	718	718
Galinhas	750	1.610	400	2.150	850	150	-	-	-
Galos, Frangas	1.350	1.580	900	1.000	790	200	-	-	-
Codornas	-	200	-	-	-	-	-	-	-
Caprino	300	410	200	200	192	53	97	97	97

Sobre o TAC, é também interessante seu contexto, pois foi apontado por ilhéus como Dona Nanete, Seu Domício Cordeiro (ex-administrador da ilha) e Maguinho (ex-chefe do parque pelo IBAMA) como consequência da pressão popular ao ministério público. Porém, pela demora em sua elaboração e assinatura, serviu de “brecha” para aprovação de projetos de luxo e alto impacto como a Pousada Maravilha e Zé Maria (Gonçalves, 2009), duas das mais famosas e procuradas pousadas atualmente.

Essas pousadas iniciam um formato de turismo que pode ser caracterizado como não ecológico, devido ao alto consumo energético, e de “sol e praia ou sol e mar” de grupos sociais de elite, devido ao seu alto custo e viés recreativo de entretenimento ou descanso em praias. E mais, o terreno onde foi construído o “resort e spa” Maravilha, em frente a uma das praias do PARNAMAR que abriga o fragmento de manguezal, altamente restritiva, pertencia ao IBAMA e o empreendimento ao ex-diretor do PARNAMAR, José Gaudêncio em sociedade a personalidades famosas e grandes empresários (apresentador Luciano Huck e irmãos Diniz do Grupo Pão de Açúcar).

De fato, a obra de construção da pousada foi embargada pela justiça por ação impetrada pela Assembleia Popular Noronhense (APN) e sua inauguração foi interdita pelo próprio IBAMA (Notícia Agência Folha, 12.11.2003), mas nada impediu sua existência até hoje. Em 2011, Huck e irmãos Diniz venderam suas partes para Antônio Lavareda, outro empresário e cientista político conhecido (Notícias Exame.com, 18.05.2011).

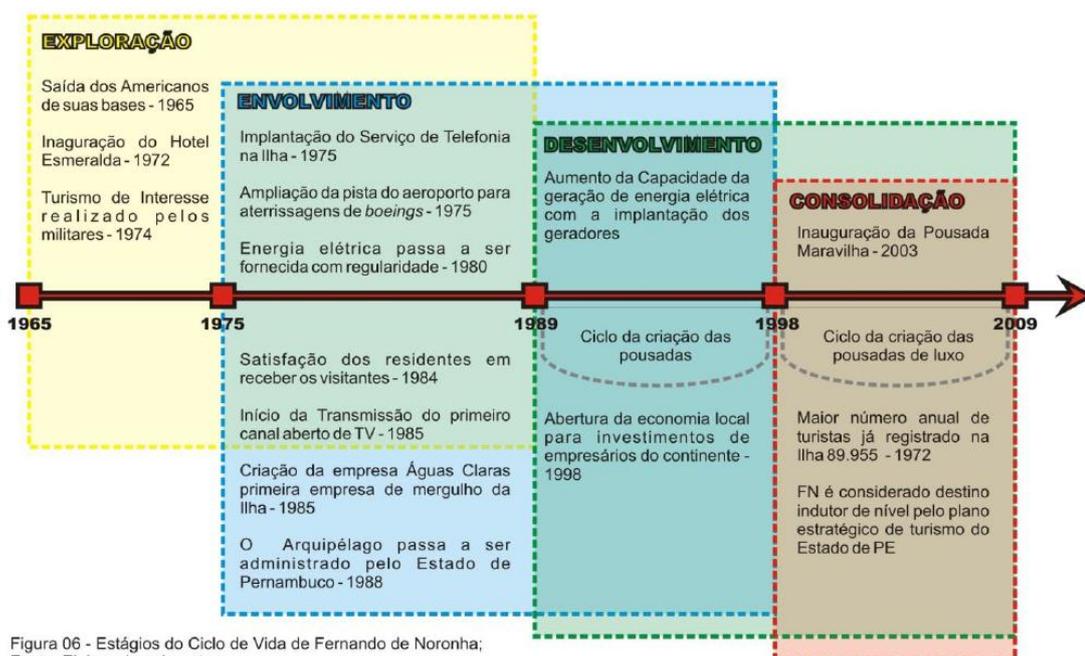


Figura 06 - Estágios do Ciclo de Vida de Fernando de Noronha; Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 27. Análise do ciclo de vida do turismo noronhense (Falcão, 2010).

A dinâmica econômica atual trouxe inúmeras modificações no espaço físico e social da ilha. Hoje uma “recessão turística”, ocasionada por fatores diversos, pode representar um colapso social local, tamanha a dependência da comunidade, a qual tendeu a se desvencilhar quase por completo de outras formas de subsistência e

garantia de qualidade de vida. Em 2002, estima-se que aproximadamente R\$ 25.419.060,00 (vinte e cinco milhões, quatrocentos e dezenove mil e sessenta reais) tenham sido injetados na economia local, resultante direta ou indiretamente do turismo no parque nacional marinho, mostrando o potencial de geração de recursos financeiros com o turismo na ilha (Silva Jr., 2003). Os pontos turísticos de Noronha apresentam atrativos diversos, os quais influenciam os gastos dos visitantes ao local, cuja variação média foi estimada de R\$ 673,00 em 2001 para R\$ 1.748,00 em 2006 (Figura 28).

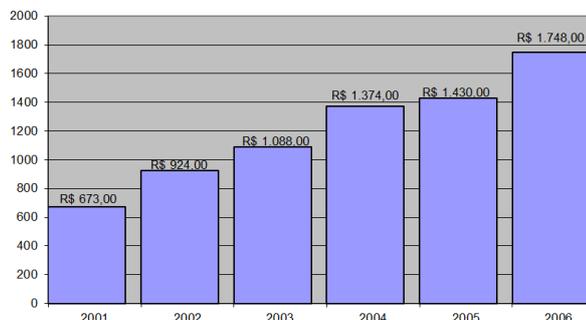


Figura 28. Gasto Médio por dia de visita em FN no período 2001-2006 (Adaptado de Abdala, 2008).

Na “Noronha turística” de hoje, existem 118 meios de hospedagem, 31 restaurantes, 05 bares e 05 lanchonetes segundo relatório da ATDEFN. Mas a autarquia busca por uma política que modifique o cenário “sol e mar” e tente atrair maior número de turistas envolvidos com a temática ambiental, inserindo os empresários nessa responsabilidade. Mas nota-se que diminuir o fluxo não é um objetivo, pelo menos não exposto. Quando questionada sobre a visão da gestão atual da ATDEFN sobre os conflitos ambientais causados pelo turismo, a Superintendente de Meio Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer Angela Tribuzi responde:

“Quando eu cheguei aqui eu tinha essa pesquisa da EMPETUR de 2009 a 2014 pra justamente levar pro CONTUR esse cenário. Quando a gente chegou aqui existia uma política de dar desconto na baixa estação. A intenção era mostrar (pro CONTUR) o que está acontecendo, o que a gente quer. Por que... Nessa pesquisa da EMPETUR você vê que a motivação principal do turista de vir a Noronha quem vem a lazer, que é 95%, ele escolhe Noronha por “sol e mar”. Ok. Praias lindas. Isso nunca vai deixar de existir, mas o que a gente percebeu é que ao longo do período, essa motivação de ecoturismo e turismo de aventura caiu e do sol e mar cresceu.

O que a gente quer? Esse turismo sol e mar? Nada contra ele entendeu? A gente quer ele também, mas quem é esse turista que vem com essa motivação? Será que ele tem consciência que está em uma área de preservação que é uma unidade de conservação? Então assim, o que a gente quer? E a nossa meta com essa estratégia, uma política de longo prazo, é o condicionamento da imagem de Noronha como destino de ecoturismo. Noronha é uma UC, é um parque nacional, é uma ilha e tem essas condições. E não achar que vai chegar aqui e vai encontra, sei lá, Nova York, entendeu?

Quanto ao meio social, diversificação do comércio e a criação de novos postos de trabalho são responsáveis por um aumento na geração de renda que teoricamente beneficia a comunidade, porém, considerando a lógica perversa do capitalismo aplicada em um ambiente restrito e altamente cobiçado por empresários, observa-se a conformação de um jogo de interesses de grupos de atores com influência sobre a administração local que leva à concentração de renda e, muitas vezes, manipulação da dinâmica social e até mesmo da dinâmica institucional administrativa. Essa situação, além de gerar um conflito social de disputa e exclusão, agrava o crescimento populacional e a pressão sobre a ocupação do solo, gerando uma nova ordenação espacial.

Nesse espaço há falta de água, o encarecimento do custo de vida, o aumento do número de pousadas e veículos, a diminuição da segurança, e também problemas sociais, como o aumento do uso de álcool e drogas, a falta de solidariedade entre os moradores e, principalmente, o aumento do número de moradores, o que leva à falta de moradia e limitação do serviço médico-hospitalar, além de conflitos de interesses e de valores entre os grupos sociais envolvidos com o turismo. Neste último quesito, existe um forte desequilíbrio sobre os benefícios concedidos pela administração local aos novos migrantes, como concessão de terrenos e autorização para abertura e ampliação de empresas, mesmo com a rigidez das regras e burocracia da administração.

Assim, a geração de empregos como impacto positivo do turismo é questionável, uma vez que os melhores cargos são ocupados por pessoas que vêm do continente e tornam-se moradores temporários, em muitos casos melhores capacitados e com mais facilidade de colocação no mercado de trabalho, faltando grandes perspectivas profissionais para a população jovem local que tem acesso limitado à educação continuada (Souza, 2012). Todos esses indícios mostram que não existe um turismo de base comunitária, item primordial ao ecoturismo, principalmente com o pensamento generalizado que a frase a seguir ilustra de forma radical.

“Os maiores parasitas da ilha são os ilhéus. Até para a faxina preciso trazer alguém de fora porque eles não querem trabalhar”. Comentário de dono de pousada há 24 anos, em conversa informal, dezembro de 2016.

O que se encontra hoje na ilha em termos de turismo é também resultado de seu histórico (Tabela 8). Em 1980, Fernando Castilho afirmou que o controle da então área de segurança nacional, pelo exército, garantiria a proteção inexpugnável a qualquer tipo de invasão turística ou de especulação imobiliária (Jornal do Brasil, Edição 309). De fato, a reanexação a Pernambuco destituiu os acessos a fundos de participação de estados e municípios, tornando o turismo e a instituição da TPA em 1989 a saída de escape financeira estadual. Como afirma o administrador da ilha em 1989, Roberto Pandolfi, para viabilizar economicamente o arquipélago era necessário investir no turismo, cuja capacidade estimada era de 240 visitantes (Jornal do Brasil, 02.07.1989). Em 1991, a ilha já recebia 4.435 visitantes (Cordeiro & Gomes, 2016). Visando maior aproveitamento do fluxo de visitantes na ilha, a Lei Complementar nº 631/2015 solicitada pelo administrador geral e aprovada em 2016,

permitiu o aumento de 15% do valor da tarifa cobrada, além do reajuste anual de 10%, como forma de restringir o turismo e aumentar a arrecadação para cobrir despesas governamentais, passando de R\$ 56,80 para R\$ 64,25 por dia. Em 2015, a administração distrital local arrecadou R\$ 21 milhões com a cobrança da taxa e com o aumento de 15% é estimada uma adição de R\$ 4 milhões ao montante, cifras que representam bastante à arrecadação pública e tornam a entrada de visitantes na ilha um importante mercado.

Tabela 8. Avaliação temporal de algumas características econômicas, institucionais e socioambientais prevaletentes em Fernando de Noronha (Modificado de Abdala, 2008).

Fase 1 - de 500 a 270 anos atrás	
Características Determinantes	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de acesso (transporte) e comunicação precários; • Arquipélago como ponto de apoio às navegações
Desdobramentos	<ul style="list-style-type: none"> • “Valor” do arquipélago como local de abastecimento de madeira e água para navegadores.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Início dos desmatamentos, incluindo da Ilha Rata (“wooding island”)
Fase 2 - de 270 a 100 anos atrás	
Características Determinantes	<ul style="list-style-type: none"> • Início de ocupação efetiva; • Sistemas de acesso (transporte) e comunicação precários; • Efetivação de gestão militar sobre o arquipélago.
Desdobramentos	<ul style="list-style-type: none"> • Isolamento físico e cultural; • Muitos ocupantes em caráter de transitoriedade; • Desenvolvimento de sistemas de vida autossustentáveis (alimento e remédios); • Forte demanda sobre recursos naturais locais.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptação do modo de vida com atributos de auto sustentabilidade (alimento/água); • Transformação de paisagem terrestre.
Fase 3 - de 100 a 25 anos atrás	
Características Determinantes	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificação de sistemas de transporte e acesso à ilha; • Avanço em sistemas de comunicação; • Consolidação do regime e intensificação de movimento militar.
Desdobramentos	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do metabolismo da sociedade humana insular; • Aumento na demanda por recursos autóctones; • Consequente aumento de degradação ambiental; • Aumento no suprimento de recursos alóctones;
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Auto sustentação divide espaço com a “comodidade assistencialista” do regime militar; • Paisagem terrestre original em processo de descaracterização; • Aumento vertiginoso da dependência por recursos externos.
Fase 4 - de 25 anos até o presente	
Características Determinantes	<ul style="list-style-type: none"> • Abertura e expansão ao turismo; • Hiper-intensificação de sistemas de transporte e acesso à ilha; • Avanço em sistemas de comunicação;
Desdobramentos	<ul style="list-style-type: none"> • Perda de identidade cultural; • Aumento do capital circulante na Ilha; • Intensificação no consumo de produtos descartáveis; • Aumento no metabolismo socioecossistêmico;

Resultados

- Conflitos e desagregação social;
- Hiper-dependência por recursos externos;
- Problemas com destinação de resíduos;
- Paisagem terrestre degradada;
- Aumento da pressão por qualidade ambiental e alimentar.

A politização e “retorno da cidadania” na ilha também remonta esse período, principalmente pela atuação de figuras ilustres como Domício Cordeiro e Heleno Armando com o apoio do então governador da ilha (termo utilizado à época), primeiro civil, Fernando Mesquita, indicado pelo presidente Sarney. Lima (2000) aponta que a mobilização de Mesquita, com a criação de movimentos como o SOS Noronha contra a anexação, criação da APN com Domício e outros benefícios à comunidade, refletiu na transferência da percepção do ilhéu sobre o assistencialismo do poder público da União para o Estado, pois os ilhéus não tinham maturidade para trabalhar com tamanha responsabilidade (Cleto, 2013). O regime assistencialista de quando pertencia às forças armadas, em que nem as contas de luz ou água eram pagas pelos moradores e onde oficiais trocavam até as lâmpadas das casas (Informação verbal, Barnabé, funcionário do ICMBio e ex-funcionário da Empresa Noronhense de Desenvolvimento), não foi capaz de “preparar” a sociedade para o “novo” mundo capitalista que se abria.

“É muito mais um sistema que procura usar o paternalismo como forma de dominação. O governo é quem dá as passagens aéreas, permite a entrada de geladeiras, dá a luz e a água. Em troca ninguém pode reclamar”. Fala do ilhéu e chefe do PARNAMAR/IBAMA Heleno Armando em reportagem ao Jornal do Brasil, 26 de fevereiro de 1989.

Essa herança da dominação é percebida nos dias de hoje, onde tudo passa pela aprovação do administrador-geral, incluindo a concessão de permissões de uso (TPU) de terrenos e imóveis, mostrando, muitas vezes, uma “ingenuidade” dos ilhéus ao aceitarem propostas de investidores do continente, como, por exemplo, no arrendamento ilegal de suas casas. Há muitos casos em que o ilhéu deixa de viver em sua própria casa mudando-se para o continente ou morando de aluguel na ilha. Outros inúmeros casos, o ilhéu associa-se com investidores do continente que passam a gerenciar o negócio e, em contrapartida, pagam um valor mensal, como um arrendamento. Ou seja, a especulação imobiliária em Noronha é grande – além de ilegal:

“Os moradores verdadeiros não estão de passagem. Eles estão aqui verdadeiramente. E cada vez mais ele tem menos que morar aqui. Daí a especulação imobiliária. A minha rua inteira já foi embora é 5 mil é 2 milhões é 4 milhões... [...] Noronha é uma grande especulação imobiliária e quem não estiver gostando, saia.” Comentário da professora Hanna, moradora da ilha há 30 anos, em reunião pública no final de 2016.

Estes exemplos mostram a falta de percepção comercial ou senso de empreendedorismo do ilhéu, características que poderiam refletir em um turismo, talvez, menos predador e mais próximo ao conceito de ecoturismo, visto que o conhecimento e a proximidade do ilhéu com a natureza mostra-se realmente existente.

Nesse caso, a educação pode ser vista como peça chave do quebra cabeça, pois é fato que os ilhéus não tem o mesmo acesso ao conhecimento que o continente proporciona. Também não tem o mesmo acesso a recursos financeiros, pois, generalizando, suas famílias vieram recentemente do continente para subempregos ou, no núcleo mais antigo, são descendentes de presidiários. O vice-presidente do Conselho Distrital lembra, saudosamente, do período de assistencialismo militar, quando, por exemplo, alunos eram enviados ao continente para continuar os estudos após ensino médio:

“A ditadura militar do Brasil não tem nada a ver com a de Fernando de Noronha. Eu vivi essa ditadura. Não quero jamais que volte a ditadura, porque você vê a história do que o povo brasileiro viveu, mas se pudesse voltar só pra Noronha eu queria. Nós tivemos boa escola porque os próprios oficiais eram os professores e porque os filhos estudavam nas escolas. Os próprios oficiais médicos trabalhavam no hospital porque a família deles morava na ilha. Nos tínhamos toda a infra estrutura.”
Admilson Medeiros, ilhéu e vice-presidente do Conselho Distrital.

A fala de Admilson também infere outra hipótese. Antes da entrada massiva do turismo, a mão de obra ilhéu era - talvez - um pouco mais valorizada, pois há registros de que 300 ilhéus recebiam salários das Forças Armadas e posteriormente havia 300 funcionários públicos federais e 140 estaduais (Jornal do Brasil 02.07.1988 e 26.02.1989, Cordeiro & Gomes, 2016). Hoje, é nítida a presença de moradores temporários na maioria dos postos de trabalho, inclusive nos órgãos públicos e nas maiores chefias como ICMBio e ATDEFN. A população residente convive entre as poucas famílias tradicionais que ainda restam e os grupos de empresários voltados ao lucro agregado às ofertas do turismo.

Ainda sob o comando do Estado-Maior das Forças Armadas, os militares, em 1986, já previam um plano para o turismo com a construção de campos de golfe e áreas para hipismo, além de outras ampliações e reformas que comportariam 10 mil pessoas (IBAMA, 1990). No entanto, com a passagem da tutela militar para a civil no ano seguinte promovida pelo então presidente Sarney (Lei Federal nº 7608/1987), estes planos foram esquecidos. Porém a intenção se manteve com Fernando Mesquita.

Durante seus períodos de APA, a ilha já era impactada com resíduos da população residente, pois o aterro foi construído após a anexação, e sofria com pressões antrópicas, como a demolição da pedreira do Sueste, local que interferiu no ciclo hídrico do manguezal, para a construção do molhe do Porto de Santo Antônio (Informação verbal Major Brussolo, militar reformado e morador da ilha até hoje). Compreende-se que, à época, eram estruturas necessárias à demanda da população, pois o desembarque de alimentos era consideravelmente difícil sem o molhe do porto e levar materiais do continente mais ainda.

Diferentemente da realidade das pressões observadas hoje, que são principalmente relacionadas ao crescimento da população devido ao aumento exponencial de visitantes e ao conseqüente aumento de postos

de trabalho relacionados ao turismo. Como mostra a opinião de Luizão, então vice-presidente da ABETA, o turismo da ilha está longe de ser considerado “eco” e muito moldado pelo formato de atuação da ATDEFN:

“Há 4 anos atrás eu vim pra cá numa primeira ação de capacitação.. a ilha tem muitas ações e parece que continua tendo muitas atividades de capacitação. Pra FN todo mundo quer vir [...] aqui é cheio de projeto cheio de iniciativas pra isso. Um ponto que me chamou muito atenção é a qualidade de vida dos moradores. As pessoas moram muito mal aqui na ilha. [...] Em última análise é até insalubre. Se é um lugar que se pretende como um paraíso natural, me parece que há uma contradição entre o que se pretende e o que se é de fato. [...] E o administrador não mora aqui. Como você administra estando fora? Vem de longe por procuração? É um sistema político que segue as tratativas da política brasileira, indicação partidária... Aquilo que é o de praxe. Isso, como está provando a crise política-econômica de hoje, não é eficaz.

Ela deixa muito a desejar. Isso já foi um primeiro problema que eu observei. Quando avancei um pouco mais, percebi a questão fundiária. Só conheço esse caso no Brasil. [...] Então as pessoas ganham um terreno, ou a concessão, pega esse terreno e acaba se associado com empreendedores de fora. [...] E aí você acaba tendo um morador que ganhou algo pra uso próprio que arrenda isso pra um terceiro e faz disso uma fonte de renda. O sujeito ganha 10, 20 mil reais por mês não produzindo nada.

Que tipo de modelo de sociedade é isso? Sociologicamente, é o que? Um capitalismo de compadrio, socialismo, um regime comunista invertido, é uma anarquia? Que modelo político-social é esse em que o Estado dá um negócio pra você e você aluga aquilo pra um terceiro e faz daquilo uma fonte de renda. Peraí isso aqui tá parecendo capitania hereditária. Por que pro A pro B e pro B e não pro D, pro E e pro alfabeto inteiro? Lógica estranha essa.”

9.4 Capacidade suporte e controle migratório: estatística invisível

O Estudo de Capacidade Suporte (ECS) de 2008, aponta limitações quanto ao uso e ocupação da APA, área urbanizada da ilha, que apresenta uma crescente desorganização urbana, devido à ausência ou ao não cumprimento de normas gerais de urbanização e edificação (Andrade, 2013). Dentre essas normas, o adensamento urbano é um dos quesitos tratados de diferentes formas ao longo do tempo pelos atores institucionais, apresentando uma significativa evolução no período de 1970 a 2007 (Figuras 29 e 30).

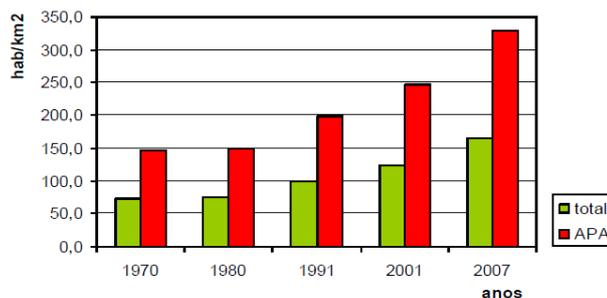


Figura 29. Evolução da densidade demográfica em FN, considerando a área total da Ilha principal (17km²) e a área da APA (8km²) (IBGE - Censos Demográficos e Contagem Populacional 2007 *apud* Abdala, 2008).

Adensamento Urbano:

O Plano de Gestão do Arquipélago de Fernando de Noronha Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável (Capacidade de Suporte de 2001 da ATDEFN) admite uma densidade de 70 hab/ha e indica o acréscimo de 30% na infraestrutura básica, com a ampliação de 2.200 pessoas para 6.690 pessoas, de forma a garantir que o crescimento progressivo da população não comprometa os limites estabelecidos.

O Plano de Manejo da APA (2005) estipula a mesma densidade, mas alerta para os indicadores de estrangulamento associados à infraestrutura, defendendo a manutenção dos limites propostos para a zona e ampliação da capacidade de ocupação das vilas já existentes.

O Estudo de Capacidade Suporte (2008), no que se refere à população total, prevê uma expansão próxima ao crescimento vegetativo, ou seja, apenas os nascidos na Ilha, e aponta déficits.

Figura 30. Diferenças entre as percepções dos estudos oficiais sobre o adensamento urbano ao longo do tempo.

Considerando o sistema ambiental da ilha, seus resultados mostram que Noronha apresentava ao total 1.700 hectares, mas as atividades dos ilhéus e dos turistas no ano de 2006 utilizaram/consumiram 231.000 hectares, ou seja, a pegada ecológica total foi 135 vezes sua área. Comparativamente, em 2006 a Pegada Ecológica média planetária foi de 2,23 hectares/*per capita* enquanto em Noronha foi de 2,54 (a brasileira é de 2,1 ha/ind) isto é, 14% maior que a média mundial e 21% maior que a nacional. Além disso, a pegada ecológica de Fernando de Noronha contrasta com uma biocapacidade planetária de 1,78 ha/ind e com sua própria biocapacidade, calculada em 0,12 ha/ind. Ou seja, o saldo ecológico de FN, em 2006, já era de - 2,42 ha/ind.

Por ser um ambiente sensível como todo ambiente insular, a ilha apresenta alto índice de vulnerabilidade ambiental, ou seja, baixa resiliência, que, agregado às demais características já apresentadas, leva a um ponto muito próximo ao colapso, fase de “liberação” que pode se refletir em termos sociais, econômicos e/ou ambientais. O estudo ainda aponta que essa vulnerabilidade reflete-se, no meio social, na baixa capacidade da sociedade insular de integração, cooperação e comprometimento com os princípios do Ecoturismo Sustentável tendo em vista o dilaceramento de seu capital social. Todos esses atributos são facilmente observáveis em

2017. No entanto, estudos recentes apontam que Noronha apresentam retratos positivos acerca da sustentabilidade e da conservação de suas UCs (Falcão, 2010; Santana, 2016).

Com base em índices que apontam a vulnerabilidade ambiental, a pegada ecológica, a capacidade do sistema urbano e equipamentos públicos, a capacidade de atendimento de risco, a eco eficiência da indústria turística, a capacidade de manejo e a capacidade de cogestão (capital social), considerou-se que **em 2006 a capacidade de carga da ilha era de 2.556 pessoas** e apresentava uma sobrecarga de 1.444 pessoas. Considerando um cenário de excelência, onde todos os problemas apontados fossem resolvidos, Noronha teria uma **capacidade global de carga populacional de 6 mil pessoas**. De 2009 a janeiro de 2017, não foram realizadas mudanças relevantes na estrutura urbana básica, como saneamento, porém, em outubro de 2016, apenas em turistas foram contabilizados 8.633 pessoas na ilha (Figura 31).

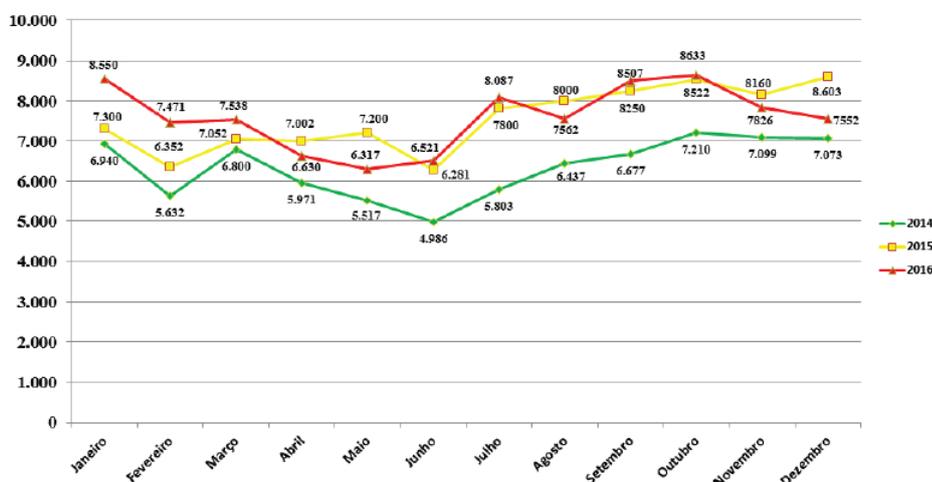


Figura 31. Fluxo de turistas entre 2014-2016 conforme dados da ATDEFN (Fonte: Ouvidoria ATDEFN).

Sobre moradores, não se tem registro oficial atual, e todos os estudos encontrados na literatura citam dados oficiais do IBGE como o censo de 2010 (2.630 hab.) e estimativas de 2007 (2.801 hab.), de 2015 (2.930 hab.) ou de 2016 (2.974 hab.) ou o recadastramento de moradores da ATDEFN de 2006 (3.456 hab.). Para o ECS (2009), de 1980 a 2007, a população mais do que dobrou, ou seja, em termos brutos, aumentou em 125% e apesar da existência do controle migratório, atribuição da ATDEFN (Decreto Distrital nº. 18/2004), sendo que de 2000 a 2007, especificamente, houve uma taxa de crescimento populacional da ordem de 4,22% ao ano.

Ao buscar por mais registros de dados, encontram-se notícias sobre recadastramentos nos anos de 2013 e 2014, onde são contabilizados, até outubro de 2013, 4.500 habitantes (Informe, 23.10.2013 site ATDEFN). Em 2016, a população residente foi divulgada em agosto como sendo de 4.800 pessoas e, como afirma o administrador Luís Eduardo, o aumento gradativo do valor da TPA é “justamente para desestimular a permanência por mais tempo devido ao crescimento populacional” (Diário de Pernambuco 10.08.2016).

Por regra, o cadastramento de moradores permanentes deve ser realizado a cada 2 anos e de moradores temporários entre 6 meses e um ano, dando-se publicidade aos dados pelo site da ATDEFN ou em mural na sede de Noronha (Palácio São Miguel) (Decreto Distrital nº 18 de 2004). Porém, ao solicitarem-se esses dados, através dos canais oficiais de meio ambiente e ouvidoria, foi possível encontrar apenas o registro para o número de turistas que entraram na ilha.

De acordo com a ATDEFN, em 2016 a média de visitantes por dia foi de 249 pessoas, ou seja, um total de 91.194 pessoas em comparação aos 90.500 visitantes que desembarcaram em 2015 (Figura 32). Com o aumento da demanda, a limitação legal seguiu o mesmo rumo. Em 2000, o limite máximo diário era de 130 visitantes por dia (IN DEFN nº 001/2000), em 2007 passou para 246 (IN DEFN Nº 002/2007), mostrando como a “limitação” de visitantes se resume à capacidade do mercado em recebê-los. Em 2016, o fluxo de turistas teve um crescimento de 22,3% comparado ao fluxo do mesmo período de 2014 e de 2,79% comparado a 2015 (informação verbal, Ângela Tribuzi).

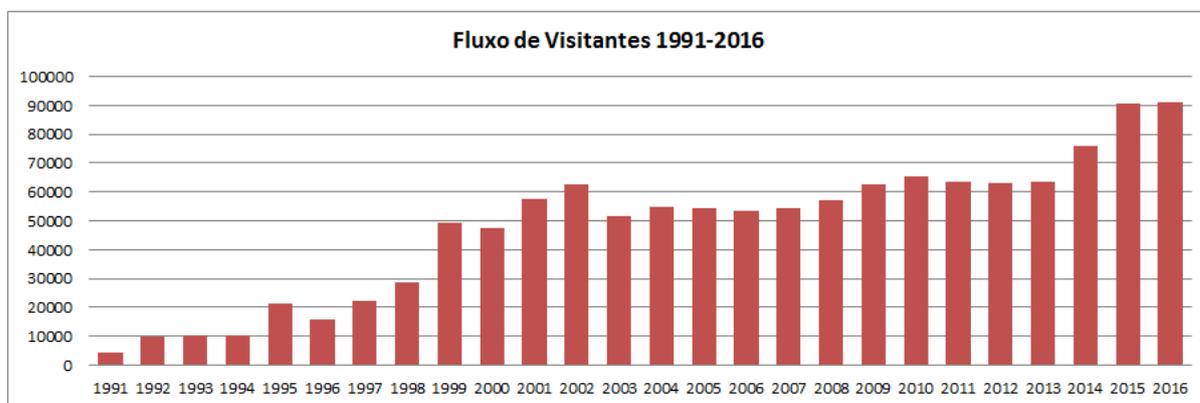


Figura 32. Resumo do aumento significativo de visitantes* na ilha por ano desde 1991.

*elaborado com base de dados do NGI-Noronha/ICMBio, Gonçalves (2016) e Ouvidoria da ATDEFN.

Um estudo de 2013 apontou, com base no relatório do fluxo turístico da ATDEFN de 2012, que, em 2011, 62.809 pessoas entraram na ilha, das quais 57.388 eram turistas. Não há definição para as 5.421 pessoas restantes nesse total, porém pode-se imaginar que a população residente esteja próxima desse valor, principalmente como mostra a fala do experiente Seu Domício em reunião pública no final de 2016:

“Agora final do ano vamos ter mais 12 mil pessoas na ilha. Se tivemos mais de 8 mil visitantes em outubro como vimos na reunião do CONTUR, e os moradores já chegaram a mais de 4 mil, com certeza, teremos sim mais de 12 mil pessoas na ilha.”

Com o aumento de residentes e turistas, a quantidade de veículos cresce na mesma proporção, indicador que conforme o ECS reflete a “expansão socioeconômica desenfreada”. As locadoras de veículos são consideradas o segundo “equipamento turístico” mais importante na ilha, depois das pousadas. De 1990 a 2007, houve um aumento de aproximadamente 600%, passando de 150 veículos registrados no DETRAN-PE para 900. Em

dezembro de 2016, conforme DETRAN-PE havia na ilha 1.250 veículos registrados, dos quais 327 eram motocicletas e 533 automóveis.

Por regra da ATDEFN, a concessão de novas autorizações para entrada de veículos e embarcações está suspensa desde 2003, permitindo apenas a permuta de autorizações já existentes. Mas como se pode observar, essa suspensão não barrou a entrada de novos automóveis, mostrando que o aval do administrador é mais forte que a regra posta. Além disso, esse fato ainda agrega valor às autorizações existentes no “mercado negro” noronhense, tornando-a mais um bem econômico. Informalmente, sua aquisição para carros e barcos é possível por valores próximos a R\$ 50 mil reais, valor facilmente retornável com a alta rentabilidade de um dos destinos turísticos mais caros do Brasil (informação verbal, pescador e ilhéu).

9.5 O contexto de criação do PARNAMAR que ninguém conta

Para muitos que vivenciaram a época na ilha, a anexação de FN de volta a Pernambuco foi uma estratégia político-econômica para impulsionar esse setor com grande potencial de lucro (Informação verbal, José Martins, servidor do ICMBio e coordenador do projeto Golfinho Rotador; Cleto, 2013).

Esta tese corrobora com a coincidência de em 1989 o governo de Pernambuco ter movido ação civil para anular os decretos que atribuem 2/3 da área do arquipélago, o PARNAMAR, à administração do recém-criado IBAMA, ou seja, União. Esses decretos, entre eles o de criação do parque e o que transferiu os únicos imóveis destinados a atividades turísticas como o Hotel Esmeralda, Clube do Pico e Bar Mirante do Boldró, foram baixados durante o período de votação da constituinte que reanexou a ilha e foram apoiados pelos ilhéus, movidos por Mesquita, contra a anexação (Jornal do Brasil, 05.07.1989).

Na época, o governador Miguel Arraes, ícone pernambucano que viveu como preso político por alguns anos em Noronha, queria que a área toda voltasse a ser APA, conforme decreto de criação dela em 1986.

O curioso é que a criação do PARNAMAR também corrobora com a contextualização dessa tese. Nesse período entre anexação e promulgação da Constituição, Sarney nomeou Mesquita, agora ex-governador de Noronha, como presidente do IBDF e ambos projetaram o PARNAMAR (Cleto, 2013). A criação dessa UC tem o mesmo caráter de natureza intocada de outros parques criados pelo mundo: não valoriza a população residente, prioriza a beleza cênica e representa os turistas proporcionando oportunidades controladas para visitação. Assim, Pernambuco não reconhecia o parque e via sua criação, nas surdinas da constituinte, como uma “retaliação do governo federal destinado a beneficiar Mesquita”.

A ação civil originária (ACO 402-1/010), então, transformou o assunto em litígio judicial na Suprema Corte Brasileira (STF), pois, além de ter sido criado o PARNAMAR, a constituição tratava Noronha como disposição transitória e ao mesmo tempo mantinha a atribuição de ilhas à União, trazendo um impasse jurídico sobre sua situação fundiária e administrativa. Em abril de 1989, em uma tentativa política de dominação do território, o

governo de Pernambuco decretou a criação da APA estadual que abrangeria todo o arquipélago, desconsiderando o parque nacional. O decreto nº 13.553 ainda afirma que ao ser reanexado ao Estado, “perdeu aquele Parque a condição de parque nacional, por não mais se localizar em área pertencente à União”. Ainda, mostrando como Pernambuco não reconhecia o parque, diferentes incidentes sobre o descumprimento intencional de regras do IBAMA pela a polícia militar foram registrados no período em que Heleno era o chefe da UC (Jornal do Brasil, 05.07.1989). Mas após posicionamentos do MPF e do IBAMA sobre a legalidade do PARNAMAR nos autos do processo, Pernambuco desistiu da ação evitando o pronunciamento do STF sobre a matéria (Gonçalves, 2009), existindo, ainda hoje, a APA estadual no papel.

Ávila (2002) *apud* Cleto (2013) ainda aponta que empresários que pretendiam explorar o turismo articularam-se com opositores políticos a Sarney na apresentação da emenda constitucional que reintegrava a ilha à Pernambuco, sendo um deles o dono do Hotel Esmeralda, Luís Falcão. Nesse meio tempo, Mesquita fazia *lobby* contra a anexação, com apoio do grupo SOS Noronha criado por Domício e Heleno que mobilizou todos os moradores da ilha. Após promulgação da CF, Arraes, ao retornar a ilha após 24 anos de sua condição como preso político, foi recebido pelos ilhéus com pesar (Cleto, 2013), sendo, talvez, o marco do fim da crença política no poder público em Noronha.

Nesses primeiros anos, o PARNAMAR foi administrado por Seu Domício e depois por Heleno, fato que facilitou a aceitação da UC e confortou os ilhéus em um período de transição política. A comunidade passou a ver no IBAMA um órgão que representava a comunidade, uma segurança ao futuro incerto (Sandra Veríssimo em entrevista, Cleto, 2013), mesmo sendo o “órgão responsável” pelas proibições, como o caso de Júlio Grande.

“Júlio Grande é uma lenda em Noronha, ex-soldado, um dos melhores mergulhadores da Ilha, descia mais de 20 metros no peito e era famoso por enfrentar tubarões com seu tridente. Era também agricultor e cultivou durante 43 anos o espaço da Ilha Rata, até ser expulso pelo IBAMA em 1992, ao tacar fogo no solo ao preparar o terreno para nova semeadura. O fogo consumiu a Ilha pelos fortes ventos do dia e, desde que foi expulso de seu lugar, Júlio ficou em depressão e morreu alguns anos depois, dizem que de desgosto.” Relato de Cleto (2013) sobre um dos “heróis” da ilha.

Nota-se que o “conchavo político” e o interesse pessoal em torno da ilha já são nítidos no contexto noronhense desde o retorno do poder estadual e o surgimento do PARNAMAR. E mais, a criação do PARNAMAR, baseada em pressões internacionais preservacionistas e com direto apoio do TAMAR, pode ser vista como outra manobra política que não considerou seus reflexos na sociedade. Com a anexação e com a criação do PARNAMAR, estabeleceu-se a fragmentação de poder que hoje pode ser visto como o maior impasse na conservação da ilha, gerando uma nova ordem sócio-política (Lima, 2000; Cleto, 2013).

Sob a gestão de Heleno até a gestão de Marcos Aurélio Silva (Maguinho), em 2006, ambos ilhéus, o IBAMA foi responsável por limitar o uso e a ocupação dos ecossistemas insulares, bem como proibir a pesca, a captura da

lagosta e do caranguejo, itens tradicionalmente consumidos pelos ilhéus. Mas essa proibição era um tanto mais amena comparado ao ICMBio, pois acordos permitiam uma coexistência mais branda e inclusive o plano de manejo permitia que a pesca fosse permitida até os impasses fossem resolvidos.

A partir de 2007, o cenário muda, pois o ICMBio deixou de lado a “boa convivência” que ainda restava com sua postura mais preservacionista. Foi responsável por diversas operações que culminaram em autos de infração e até prisões com apoio da polícia federal, aumentando os atritos, inclusive entre ilhéus, pois muitos ainda são fiscais desde o IBAMA, incluindo Maguinho. Hoje, a comunidade não respeita a ação do ICMBio, não compreende o por que de tantas proibições, por vezes chama de IBAMA e fala saudosamente de Heleno e Maguinho na direção da UC.

Também é fácil observar o conflito pelo fato de servidores e gestores virem de fora, geralmente com bons currículos e vasto conhecimento acadêmico sobre a temática ambiental. O embate entre a ciência e o conhecimento tradicional pesa, e o que os ilhéus percebem, na verdade, é que os “doutores da eco falam com uma autonomia da ilha que eles não têm conhecimento”, como fala Arthur Cândido. Por fim Arthur ainda resume algo importante a se compreender sobre a ação de órgãos ambientais em delicadas e pequenas comunidades:

“O ICMBio não tem história e não conhece a história da ilha. Poxa, tem que chegar aqui e respeitar. Esse povo foi criado de uma forma diferente. Esse povo é diferente.”

10. Quando problemas transformam-se em conflitos socioambientais

“Tudo na ilha vira dinheiro” talvez seja uma das frases mais ouvidas – e a razão para problemas de todas as ordens. Partindo do pressuposto de que conflitos são expressões dos modelos de desenvolvimento e considerando o contexto insular apresentado até aqui, compreende-se que o problema que mais mobiliza conflitos socioambientais na ilha é o **uso irrestrito de recursos ambientais**, especialmente o uso do solo destinado a estabelecimentos comerciais ou moradias.

O segundo pode ser considerado a **ineficiência da gestão pública**, onde a omissão, a violação da lei ou a inexistência de normas fragilizam a cidadania estabelecendo diferenciações entre os que possuem tratamento privilegiado e os que têm que se contentar com os limites da regra e a ineficiência burocrática (Abdala, 2008). Este fator vem da herança brasileira da gestão pública, onde a defesa de interesses de elites atribui uma sensação de derrotismo à ação cidadã e permite que consensos sejam construídos apenas entre atores sociais com grande visibilidade e influência na sociedade, ou seja, “os de sempre” (Quintas, 2006).

O terceiro é a **desconfiança quanto ao poder mediador do Estado** da comunidade noronhense que, desencorajada pela herança política e dinâmica econômica capitalista, já não atua mais como “guardiã” da ilha, o que dificultar a própria identificação de problemas ambientais (Idem). Nesse quesito, o formato de transição

de gestão entre IBAMA e ICMBio apresenta grande responsabilidade no cunho ambiental, o que da mesma forma é visto na transição entre União e Estado no panorama amplificado. Essa desconfiança também contribui à “aceitação” das condições impostas pelos empresários e o sistema econômico como um todo.

“O problema moral começou com a Pousada Maravilha, com todo mundo vendo uma coisa ilegal sendo feita e ninguém fez nada para impedir. Hoje em Noronha não há mais regras para nada, se dá jeito em tudo, desde o caso da Pousada Maravilha.” Morador temporário entrevistado por Abdala, 2008.

O problema socioambiental visto tanto como pressão quanto ameaça mais atuante e que mais tenciona todo esse sistema é definitivamente o **formato de turismo** consolidado na ilha. Ele não valoriza a história local, a mão de obra ilhéu ou o conhecimento tradicional do pequeno núcleo restante, além de não respeitar os limites ambientais impostos pelas UCs mesmo utilizando o PARNAMAR como principal holofote de venda de seus produtos. Assim, ao conhecer Noronha, percebe-se que o ecoturismo não é a principal atividade, que a limitação de visitantes não restringe o aumento da demanda, que as pousadas não são mais exclusivamente familiares e que a TPA não é necessariamente aplicada em melhorias em prol da preservação da natureza como afirmam alguns trabalhos publicados atualmente, como Körössy (2007), Rocha & Brasileiro (2013), Zanirato & Tomazzoni (2014) e Ashton & Ashton (2016). Resumidamente, os três pontos apresentados por Luizão sintetizam a motivação para os problemas ambientais em torno da conservação das UCs da ilha:

“De um lado uma natureza exorbitante de bonita, de um lado uma sociedade com muito poder econômico construindo coisas de alto nível e de outro uma população envolvida na prestação de serviços cada vez mais próxima da miséria e da favela a despeito de recursos financeiros que possam ter. A partir do momento que você começa a ter esse tipo de situação, não é difícil que você passe a ter problemas ambientais.”

O ECS de Abdala (2008) e outros trabalhos recentes como Cleto (2013) e Cordeiro & Gomes (2016) já haviam identificado todos esses fatores, logo, nada apresentado a seguir deve ser visto como “novidade”. Mas se o TAC celebrado em 2002 foi a motivação para a elaboração do plano de manejo da APA, do próprio ECS e a criação dos conselhos gestores APA e PARNAMAR como afirma Gonçalves (2009), o campo de forças que se estabeleceu a partir daí ordena esses processos, sendo crucial esse registro.

10.1 O papel das instituições-chave da gestão ambiental pública

Após a contextualização socioambiental, observam-se 5 atores institucionais relevantes no sistema da gestão ambiental pública da ilha. Destes, devido à conformação política-administrativa do arquipélago, considera-se ATDEFN e ICMBio os eixos, enquanto que CPRH, MPPE e SPU apresentam-se como importantes mediadores com diferentes atribuições.

O Conselho Distrital não foi identificado como ator da gestão ambiental pública, mas tem forte relevância na governança da gestão pública como um todo e será tratado posteriormente. Assim, as descrições apresentadas a seguir mostram a atuação dos órgãos e suas motivações em relação à temática ambiental, bem como características de forças ou fraquezas que influenciam na governança e na articulação entre eles.

10.1.1. Autarquia do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ATDEFN)

Descrição: Entidade autárquica integrante da administração direta do Poder Executivo de Pernambuco, exerce sobre toda a extensão da área territorial do Arquipélago de Fernando de Noronha a jurisdição plena atribuída às competências estadual e municipal, bem como os poderes administrativos e de polícia próprios de ente público (Art. 1º Lei Estadual nº 11304/1990). Representa o Poder Executivo Estadual no papel de agente nominativo e regulador das atividades desenvolvidas no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, na forma da legislação federal em vigor (Art 8º Lei Estadual nº 11304/1990).

Objetivos: Administrar o meio urbano, prover serviços públicos básicos e promover o desenvolvimento socioeconômico.

Ações: A ATDEFN é basicamente responsável por gerenciar tudo que se relaciona com o dia a dia urbano da ilha e centralizar todas as tomadas de decisão, como autorizar construções e distribuir terrenos (ordenamento territorial), permitir a entrada de alimentos e materiais ao comércio (regulação), permitir a entrada de visitantes, parentes de moradores e funcionários (controle migratório) e administrar limpeza urbana, saneamento básico, transporte público, creche, escola e hospital (serviços públicos). Também é responsável por ordenar as atividades comerciais, como o uso do porto, sendo o gestor portuário (Decreto Distrital Nº 058/2011).

Forças: A ATDEFN é uma autarquia ligada diretamente ao gabinete do Governador e tem por competência “prover a tudo quanto diz respeito ao seu interesse e ao bem estar da população insular” em todo o território do arquipélago. É responsável, em semelhança a um município, por representar o poder executivo estadual no papel de agente normativo e regulador das atividades desenvolvidas no distrito, pela preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e pela administração de serviços públicos e assistência à população. Sua estrutura é composta por diferentes coordenações e está situada fisicamente em Recife com parte em Noronha, como controle migratório, infraestrutura, vigilância sanitária e turismo/meio ambiente (Figura 33).

Outro ponto importante para a governança é articular-se bem com o Conselho Distrital pela afinidade nas temáticas sociais, com a CPRH por ser o órgão estadual e com o MPPE por cumprir suas determinações.

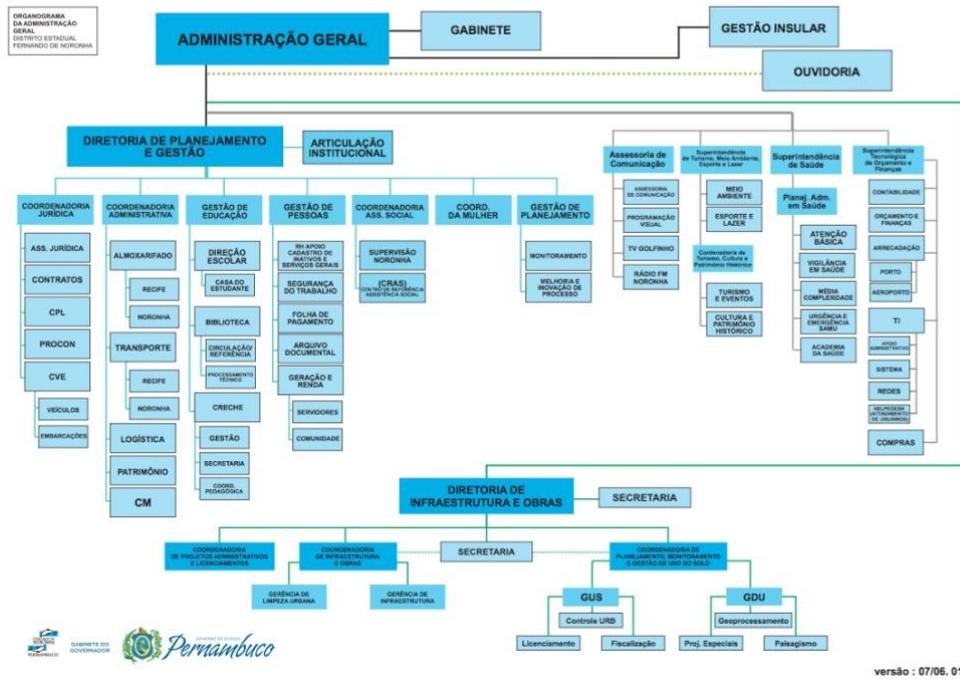


Figura 33. Estrutura organizacional da ATDEFN (Fonte: site da ATDEFN).

Fraquezas: A superintendência de meio ambiente, que inclui turismo, esporte e lazer, é composta por uma equipe de três pessoas em Recife e uma bióloga lotada em Noronha. A distância e limitação de pessoal é um dos pontos que traz demora às demandas administrativas, como explica a gestora de meio ambiente Mariana Moreira ao ser questionada sobre o formato de estrutura da ATDEFN:

“Não é a estrutura ideal e a recessão econômica dificultou ainda mais. É um problema da administração pública como um todo. No entanto, se tratando de Fernando de Noronha, como os olhos se voltam muito pra cá na questão financeira, acho que teria que ter um olhar compensador nisso. [...] Se olham tanto pra cá tem que ter gente trabalhando pra isso, mas eu entendo que é um problema de gestão pública mesmo.

Mas na gestão de meio ambiente é impossível trabalhar assim. Sou eu como gestora, outra pessoa que trabalha em Recife, mais com resíduos sólidos, e a bióloga que fica aqui, que também tem um trabalho específico voltado pra vegetação e análise de água para balneabilidade, coisas pontuais. Não tem uma pessoa que fica responsável pela gestão aqui. Isso é totalmente falho.”

Nas ações administrativas da ATDEFN identifica-se o padrão político brasileiro de indicação a cargos públicos. O administrador é indicado pelo governador, que por sua vez indica sua equipe técnica. Muitas vezes essa equipe não apresenta formação ou conhecimento na área ambiental, levando à lacuna de “preocupação com o meio ambiente” da gestão pública e observada na ATDEFN. Mesmo com tantos problemas ambientais numa ilha que

apresenta todos os quesitos para ser preservada, a atribuição da bióloga residente limita-se a manutenção da vegetação e outras atividades pontuais (Informação verbal, bióloga Maria de Lourdes Alves).

Nem a fiscalização de empreendimentos é feita por falta de equipe, mesmo sem a presença da CPRH na ilha, órgão responsável pelo licenciamento ambiental, o que atribuiria essa responsabilidade à ATDEFN supletivamente. Também não se articula com o ICMBio, cuja equipe é altamente capacitada, simplesmente por falta de motivação e por “rixa” entre as esferas administrativas do Estado e União.

“É uma linha política que no estado de Pernambuco não é prioridade o meio ambiente. Isso é fato. Isso dificulta a gestão de meio ambiente. [...] Porque se não é uma prioridade, não vão dar prioridade na contratação de pessoal.” Opinião de Mariana Moreira.

Observações: O atual administrador, Luiz Eduardo, aparenta querer implementar regras e fazê-las serem cumpridas, visto que o histórico da ATDEFN mostra o contrário. Através de portarias e diálogo com moradores, são observadas regulamentações para atividades na ilha, como utilização portuária e limitação de vagas para funcionários em pousadas. Porém, sua política administrativa pauta-se primordialmente no turismo e sua autonomia está também subordinada ao Estado, pois deve cumprir as determinações do governador.

“Então hoje a gente tem um cenário. Já tem mais pousada na ilha. Já foi autorizado, já foi construído. A gente quer rever o estudo de capacidade suporte [...] e rever esses decretos. Ai ideia não é encher a ilha de turista e a cada ano a gente superar o fluxo de turista, mas fazer ele ficar mais tempo. Mas isso é uma política que tem que estar incorporada não só no governo mas na comunidade. [...] É isso o que a gente está tentando fazer, é criar critérios pra normatizar as regras porque hoje não tem.” Comentário de Angela Tribuzi quando questionada sobre a visão atual da ATDEFN.

10.1.2. Núcleo de Gestão Integrada de Fernando de Noronha (NGI-Noronha/ICMBio)

Descrição: O ICMBio é uma autarquia federal criada em 2007 e dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Tem como finalidade executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União.

Também é responsável por executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União, fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental, exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União e promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades

envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas (Art. 1º, Lei Federal nº 11.516/2007).

O ICMBio tem pautado suas ações através de novos arranjos integrados de gestão territorial distribuídos no Brasil todo. Nesse sentido, em 2010 foi determinada a implantação do Núcleo de Gestão Integrada de Noronha, com a função de agregar esforços e otimizar recursos na gestão da APA e PARNAMAR (Portaria ICMBio de 15 de julho de 2010). Contudo, sua efetivação veio a ser concretizada apenas em maio de 2016 (Portaria ICMBio nº 229/2016) com a chegada de Felipe Mendonça, atual gestor do NGI.

Objetivos: Gerir as UCs de forma promover a proteção da natureza com (APA) e sem (PARNAMAR) ocupação humana, reger o uso de todo o território.

Ações: A rotina do NGI perpassa por diferentes áreas como pesquisa, manejo, fiscalização e ordenamento do turismo (uso público). No PARNAMAR é responsável por atividades como reger e fiscalizar o uso do território, monitorar as operações de mergulho autônomo (ordenamento de atividades), instruir visitantes sobre as regras de uso, gerir o contrato com a EcoNoronha para fiscalização dos atrativos e manutenção da infraestrutura turística, emitir autorizações específicas para entrada e troca de embarcações, realizar cursos de capacitação e autorizar a atividade de condutores.

Na APA promove a educação ambiental com o projeto ICMBio na Escola, atua no ordenamento de atividades náuticas, autoriza atividades específicas e fiscaliza supletivamente as atividades realizadas na área da APA. O NGI ainda dirige os conselhos gestores da APA e do Parque Nacional Marinho.

Forças: Apresenta amplo corpo técnico especializado, maior que a maioria das UCs. Possui Infraestrutura e equipamentos para condução de atividades de monitoramento, fiscalização e gestão do território, bem como experiência na atuação como órgão ambiental na gestão do território. O ordenamento jurídico específico e normativo traz embasamento e subsídio à tomada de decisões, principalmente com a implementação do NGI a partir da diretriz de gestão territorial não mais segmentada e chegada de corpo técnico, como explica Lisângela Cassiano, servidora do NGI e ex-chefe da APA:

“Acho que ficou bem bacana esse desenrolar do NGI. Foram várias fases. Chegou aqui o NGI era APA e Parque. A primeira fase era basicamente a proteção e uso público só no parque. Houve uma nova fase onde as coordenações foram mais trabalhadas e chegaram novos analistas, sendo criada a pesquisa e manejo, licenciamento e o administrativo. Isso fortaleceu. A coordenação de voluntariado saiu do uso público e passa a apoiar as outras coordenações. Foram transformações ao longo do processo que pra mim vem evoluindo dentro do ICMBio. Houve a chegada de novos analistas e cada um com sua expertise.”

Fraquezas: É fácil e amplamente observável a imagem negativa perante a população e pouca articulação político institucional com a ATDEFN. Também é nítida a diferença de tratamento das questões sobre a APA, onde não possui amplo domínio, e nas questões sobre o PARNAMAR, onde a gestão é competência exclusiva do NGI. Pode-se considerar que a maior parte dos servidores e funcionários do NGI voltam-se às questões do PARNAMAR, cuja grande maioria inserem-se no “uso público”. Neste setor são realizadas, entre outros, as fiscalizações dos atrativos e recepção de turistas como forma de elucidar as regras do parque, muitas delas feitas também pela concessionária EcoNoronha.

Porém essas atividades não mostram efetividade educativa, apenas como instrução das “regras” aos recém-chegados. De forma genérica e ampla, grande parte dos turistas acabam por não saber “quem” é o ICMBio ou qual seu papel na ilha, além de não entenderem a diferença entre a TPA e o pagamento de ingresso para acesso ao PARNAMAR. Nesse sentido observa-se uma grande lacuna de informações ambientais ou técnicas de fauna e flora com o objetivo de conscientizar os visitantes.

Internamente, o núcleo apresenta problemas de comunicação entre os servidores e de capacitação técnica para atuação, evidenciado, principalmente, na área da fiscalização, onde relatos dos moradores demonstram falta de compreensão da realidade local e da interpretação jurídica na aplicação de advertências, multas e autos de infração. Há também falta de clareza nas regras estabelecidas para o uso do território, o que acirra o conflito com a comunidade e leva ao pensamento que “nada pode”. Há muitas lacunas sobre as regras e o ordenamento jurídico que regem o papel e a forma de atuação do núcleo na ilha.

Além disso, a população local, de forma genérica, não reconhece ou não tem conhecimento de muitas das atividades executadas pelo NGI. O canal de comunicação com a população é estreito e não é capaz de abranger todos os conflitos existentes relacionados às restrições ambientais. Porém, a disputa pelo uso do território também torna a relação da comunidade com o ICMBio mais conflituosa do que com a ATDEFN devido ao seu viés exclusivamente ambiental, como mostra o comentário de Lisângela:

“A comunidade noronhense é muito mista. Muito heterogênea. Então você vai ter vários públicos obviamente cada um com eu interesse. O meio ambiente está em disputa. [...] O recurso que a ilha tem de melhor aqui não é o diamante, é a beleza cênica.

Todo mundo quer ter o privilégio de explorar isso, ao mesmo tempo que a natureza precisa do tempo pra se recompor. E a gente é o guardião da natureza. É como nos fossemos os seguranças da mina de diamante. Então o nosso trabalho é muito difícil. A gente está aqui mediando conflito. Todo mundo está disputando um pedaço desse território.”

Observações: A unificação das chefias APA e PARNAMAR e a entrada de Felipe na gestão trouxeram uma nova perspectiva sobre a relação com a comunidade. Sua política tem como característica a mediação de conflitos e busca, sobretudo, ampliar o diálogo para efetivar a conservação. Porém, alguns entrevistados comentaram que

ainda não haviam observado nenhuma ação concreta do NGI sob a nova gestão, demonstrando a continuidade da desconfiança e atrito entre demais atores e ICMBio.

10.1.3. Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH)

Descrição: Autarquia vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco (Lei Complementar nº 049/2003), originalmente fundada em 1976 (Lei Estadual nº 7.267/1976) como uma empresa de economia mista, que passou a se chamar Agência Estadual de Meio Ambiente em 2009 (Lei Estadual nº 13.968/2009). Tem como objetivo exercer a função de órgão ambiental do Estado de Pernambuco, responsável pela execução da Política Estadual de Meio Ambiente, atuando no controle da poluição urbano-industrial e rural, na proteção do uso do solo e dos recursos hídricos e florestais, através de licenciamento, fiscalização, monitoramento e gestão dos recursos ambientais. Também é responsável por monitorar a qualidade ambiental e balneabilidade de ambientes costeiros e implementar instrumentos de gerenciamento costeiro em todo o Estado de Pernambuco.

Objetivos: Licenciar e fiscalizar empreendimentos na APA, compatibilizar e/ou apresentar soluções viáveis para a implantação de atividades relacionadas ao uso e ocupação da área urbana (com ou sem fins econômicos).

Ações: Desde o TAC de 2002, onde foram definidas competências legais, atua no licenciamento de atividades potencialmente poluidoras na área da APA. Apresenta poucas ações fiscalizadoras. Todos os projetos recebidos passam primeiramente pela aprovação da ATDEFN como o diretor da CPRH, Nelson Maricevich, conta em reunião técnica:

“Como eu chamo o licenciamento em Fernando de Noronha, é de regularização e manutenção porque tudo que aqui existe, seguindo o ritual de licenciamento, nunca teve licença prévia. Quando surge o TAC já havia aqui os equipamentos. O dessalinizador já estava lá na década de 1980, a estação de tratamento de esgoto já existia, a usina de geração de energia já existia, o arruamento já existia... enfim. [...] Seguindo o plano de manejo (APA) o que a CPRH fazia: à luz da aprovação do órgão de planejamento urbanístico do distrito estadual (ATDEFN) que aprova o projeto e submete para o licenciamento ambiental, nesse momento a CPRH comunicava o ICMBio e ATDEFN em um texto chamado ficha de análise, que consolida o projeto, e o que que a CPRH fazia comunicava por AR (aviso de recebimento) e aguardávamos 15 dias pelo pronunciamento do ICMBio para autorizar o proceguimento do licenciamento ou seja finalizar o licenciamento. Era assim que era feito, entendeu?”

Forças: Possui competência legal e corpo técnico habilitado para licenciamento e fiscalização. Apresenta amplo diálogo com ATDEFN e participa regularmente das reuniões do conselho gestor da APA.

Fraquezas: Há alguns questionamentos acerca de licenças dadas a empreendimentos com irregularidades, ou seja, que já receberam algum tipo de outorga ou notificação, como o caso do Bar do Meio que será tratado

adiante. A fiscalização destas licenças também é questionável, visto que representantes vão à ilha pontualmente, pois não há sede implantada. Há indícios de que a demora nas tratativas fez com que a comunicação do órgão com o ICMBio fosse perdida, mesmo sendo previsto em lei a participação do órgão gestor da UC nos processos de licenciamento. Atualmente a comunicação é estritamente cordial e não demonstra cooperação. Nelson fez um histórico, em reunião técnica, sobre a relação com o ICMBio e com o MPPE:

“O MPPE sempre foi um parceiro com a comunidade e as instituições. Se fazia uma “consultoria” do MPPE. E o procurador sempre foi muito solícito e com muita paciência esclarecia. Chegou um momento que se viu “não há mais necessidade de comunicar (o ICMBio) porque nós temos dois ou três ofícios do gestor dizendo que na zona urbana não é necessário autorização”, certo? Se via a autorização de Cabedelo (cidade em que se localiza a Coordenação Regional do ICMBio - CR6), o núcleo daqui (NGI-Noronha) não expedia essa autorização. [...] Isso cria um problema jurídico muito grande para o órgão ambiental. Porque pela lei estadual nos temos um prazo para deferimento e indeferimento. Nosso prazo legal é de 90 dias. Então nessas três oportunidades em que precisamos do ICMBio (processos onde era necessária a Autorização para Licenciamento Ambiental - ALA, expedida pelo órgão), a gente extrapolou em muito esse prazo legal. Tanto é que teve até a participação do governador do estado interferindo nessa questão porque a gente não podia mais esperar.

Nós passamos muitos anos fazendo isso (comunicando ICMBio). O que aconteceu foi muito claro, em função do atraso do ICMBio em se manifestar, entendeu? Descontinuou isso (a comunicação) até por que nós entendemos que a sede do ICMBio é aqui (na ilha) a administração (ATDEFN) fica aqui a três quilômetros (da sede do ICMBio) e não tinha nenhuma necessidade de fazer consulta a CPRH que fica em Recife sobre o projeto aprovado pela administração. Tivemos que mandar toda a cópia (do processo) em várias ocasiões”.

Observações: Operações de fiscalização pontuais foram efetivadas ao longo dos anos, principalmente em parceria com o ICMBio, o que mostra que a articulação existiu em gestões passadas. Após determinação do MPPE e assinatura de convênio com a ATDEFN, sua sede começou a ser implantada na ilha apenas em 2017. Conforme promotor André Rabello, o convênio assinado em setembro de 2016 estabelece a presença de fiscais em tempo integral, o ano inteiro, a partir de sua assinatura. A ATDEFN será responsável pela estrutura física, como alojamento e salas.

10.1.4. Promotoria de Fernando de Noronha - Ministério Público de Pernambuco (MPPE)

Descrição: Instituição permanente, autônoma e essencial à função jurisdicional do Estado de Pernambuco. É responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis (Art 1º, Lei Complementar nº 40/1981).

Objetivos: Garantir o cumprimento da lei e o direito ao meio ambiente equilibrado, regular/mediar órgãos estaduais em suas diferentes ações e responder a denúncias e demandas da comunidade.

Ações: O atual promotor, André Rabello, está em atuação desde 2012 na ilha e é responsável por coordenar programas do MPPE para fiscalizar a saúde (Fiscalizando a Atenção Básica à Saúde), o combate às drogas (Plano de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas) e os resíduos sólidos urbanos (Lixo, quem se lixa?). Além disso, é responsável, entre outros, por receber denúncias e tomar providências cabíveis no âmbito das diferentes temáticas, elaborar e promover a assinatura do TAC relacionado à gestão incorreta de resíduos e emitir pareceres quando questionado por instituições e representantes da sociedade civil. Sua atuação tem sido constante na questão ambiental, como mostra ao explicar o papel da promotoria e a demanda de trazer a CPRH para a ilha:

“Antes de mim tinha uma promotora de justiça que passou aqui 6 anos. Nós intensificamos bastante a atuação do MPPE aqui porque eu sempre tive uma preocupação ambiental muito grande. E aí assim que cheguei a minha primeira providência foi solicitar apoio técnico, pois o grande problema o que encontramos aqui foi a questão do lixo.

O ICMBio estava desenvolvendo seu papel. A CPRH estava totalmente ausente. Situação que gerou a demanda nossa de 2016 na definição do papel de cada órgão ambiental. [...] E me parece que a gente está conseguindo chegar hoje em um ponto comum de acordo com a legislação específica. Mas a atuação do MPPE aqui na ilha tem sido sempre no sentido de minimizar os conflitos, intermediar conversar, nunca se sentindo dono da verdade. Enfim fazendo exercer o papel do MPPE. Sendo duro quando necessário. Flexível e facilitador de conversa entre os órgãos que tem suas diferentes atribuições.”

Forças e fraquezas: A maior força é sem dúvida a ampla competência para mediar ou cobrar ações e garantir o cumprimento da lei, notando-se que a promotoria é específica para o distrito. Porém essa competência não abrange a esfera da União, o que torna a relação com o ICMBio não muito ampla. Além disso, há lentidão nas tratativas com a ATDEFN para resolução de conflitos.

10.1.5. Superintendência de Pernambuco - Secretaria do Patrimônio da União (SPU)

Descrição: A SPU é ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e representada por superintendências nos estados da federação, com o papel de administrar o patrimônio imobiliário da União, estabelecendo diretrizes para permissão de uso, promoção, doação ou cessão. Entre outras atribuições, é responsável também pela gestão dos terrenos de marinha e o controle do uso dos bens de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças. Tem como missão “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora”.

Objetivos: Garantir que o patrimônio da União exerça função socioambiental, regular/mediar ATDEFN no cumprimento ao contrato de cessão sob sua administração.

Ações: Destinou terrenos ou imóveis ocupados ou de interesse da Administração Pública Federal, como o aeroporto à aeronáutica em 2001, faróis da ilha Rata e do Morro do Pico à marinha em 1977, o PARNAMAR ao ICMBio em 2003. Em tramitação encontram-se imóveis ao IPHAN e outros ao ICMBio e Marinha. Mas não esteve presente na ilha desde o contrato de cessão com a ATDEFN em 2002. Hoje tem como demanda acompanhar o cumprimento do acordo de regularização do contrato e, entre outros, inserir o plano de manejo como exigência para anuência da SPU em projetos e definir um plano de fiscalização em parceria com ICMBio/ATDEFN.

Força: Veda a utilização dos imóveis em situações em que a preservação ambiental e dos ecossistemas naturais seja comprometida. Ampla competência para cobrar ações da ATDEFN em relação ao uso do território, como a concessão de TPUs e ocupações irregulares. Também apresenta boa relação com o ICMBio no estabelecimento de parcerias e preocupação com a tratativa junto aos atores da esfera federal (IPHAN, Marinha e Aeronáutica) como o comentário de Paula Ferreira, superintendente substituta da SPU-PE, mostra:

“É necessário o conhecimento da regra geral. Parece que como o território é público há um desconhecimento das limitações dos critérios da possibilidade de utilização desse território por todos os atores. [...] É muito importante a competência, e limite de competência, entre os atores. A minha sugestão pro Felipe (gestor NGI-Noronha/ICMBio) é a gente fazer uma conversa pra tentar identificar qual é a visão e o projeto de cada órgão pra gestão da ilha.”

Fraqueza: Ficou ausente por anos, mesmo tendo cadeira no conselho gestor desde sua criação. Quando questionada sobre essa ausência, Paula explica:

“A SPU tem cadeira desde a criação e vinha sempre. Mas o gestor que participou não dava relevância. Eu não estava aqui na época. Mas é consenso que ele não trazia nenhuma informação e não tinha nenhum desdobramento (sobre os temas) na SPU.”

10.2 Campo de forças: o jogo dos atores

No campo de forças atual observam-se as influências e as alianças institucionais. Essas características se dão conforme a convergência ou divergência de objetivos associados a cada ator, mas também são moldados por seu formato de interação. Na gestão ambiental pública pode-se considerar que seus objetivos são trazidos pela PNMA, enquanto que o formato de interação entre atores é determinado pelo SISNAMA. Mas a governança gerada nesse sistema, por sua vez, será moldada pelas motivações dos atores e por seu histórico de atuação.

Observa-se novamente que, com a estrutura estabelecida pelo SISNAMA, tem-se a necessidade de articulação entre as esferas de poder, pois os órgãos executores localizam-se em todas e de forma autônoma inclusive

para legislar ou regulamentar matérias. Porém, é comum observar uma articulação maior entre órgãos da mesma esfera, mostrando que as intenções da reforma gerencial, ao tentar descentralizar o poder, ainda não foram completamente atingidas no sentido da cooperação institucional.

10.2.1. Convergências e divergências entre os focos de atuação

Em Noronha, nota-se uma grande diferença de tratativas entre as esferas de poder, o que pode ser visto como outra herança política brasileira. O histórico noronhense mostra o embate entre as esferas estadual e federal desde a constituinte. Observa-se que, hoje, esse embate também tem relação com o histórico de atuação, em “excesso” por um lado e em “falta” por outro, como elucida a opinião de Mariana Moreira sobre a relação entre ATDEFN e ICMBio:

“Durante muito tempo o ICMBio se sobrepôs por falta do Estado e foi ausência mesmo da ATDEFN e da CPRH, e aí o ICMBio tomou conta. Eu acho justo, alguém tinha que fazer isso. Mas aí tem gestões e gestões. Algumas foram mais conservacionistas e pegaram mais pesado com a população. Tenho que concordar com a comunidade que tem que separar, uma coisa é parque outra coisa é APA. E não se fazia isso, era muito autoritário. Não que eu não concorde (risos).. mas eu sei que não é assim. A gente como Estado precisa olhar pras pessoas. Elas fazem parte.” comentário de Mariana Moreira, gestora de meio ambiente ATDEFN.

A afirmação acima também mostra que o embate tem relação com os objetivos de cada instituição, cujas políticas podem mudar conforme a gestão, mas em geral o enfoque permanece o mesmo. Para a ATDEFN, por ser uma autarquia com atribuições análogas a um município, o foco principal é a política social e econômica que administra a urbanização e seus serviços públicos, deixando o meio ambiente em segundo plano, por mais que possam existir políticas direcionadas a tal finalidade. Em relação ao ICMBio, órgão executivo exclusivamente ambiental, e que tem como premissa gerir UCs, o objetivo sempre será a proteção do meio ambiente, independente de políticas mais preservacionistas ou conservacionistas aplicadas em suas gestões.

“Quando a gente chegou aqui pegou um cenário onde aparentemente ATDEFN e ICMBio não se conversavam e pra mim pessoalmente foi esquisito. Como você consegue trabalhar desse jeito em uma área tão pequena? Não tem como. E a posição de Luís Eduardo quando ele chegou foi ir lá no ICMBio fazer uma reunião e ele apresentou a gente. [...] A gente também quer preservar o meio ambiente. Cada um tem sua competência, mas a gente tem interesses em comum a precisa trabalhar junto. Eu sei que teve um histórico e isso tem consequências na memória da comunidade, mas a gente procura se aproximar e eu não tenho encontrado resistência no ICMBio, pelo contrário.” Posicionamento de Angela Tribuzi sobre a equipe da gestão atual da ATDEFN.

Os demais atores são envolvidos difusamente, mas relacionam-se com a gestão pelo viés ambiental. O MPPE tem a responsabilidade de zelar pelo meio ambiente equilibrado e pelo cumprimento da lei por todos os atores

sociais, tendo autonomia e competência para mediar ações, instaurar processos legais (investigações, inquéritos, ações civis) e celebrar termos para regularização ambiental.

A CPRH tem a reponsabilidade de cumprir com as obrigações de OEMA previstas pelo SISNAMA ao licenciar, ou seja, condicionar e restringir, as atividades possivelmente poluidoras desenvolvidas na APA. Porém também é responsável por fiscalizar, característica que se sobrepõe à competência do ICMBio, que também fiscaliza na APA de forma supletiva, pois não há presença efetiva da CPRH. Enquanto que a SPU tem a missão fundamental de acompanhar o cumprimento dos acordos realizados entre União e Estado para adequação da administração da ilha, tornando-se aliado do ICMBio ao não permitir que o patrimônio público seja utilizado de forma oposta a garantir o equilíbrio ecológico (Tabela 9).

Tabela 9. Resumo da atuação dos atores identificados no sistema da gestão ambiental pública noronhense.

Ator	Foco de atuação	Força	Fraqueza
ATDEFN	Política socioeconômica, administração de serviços públicos, controle migratório, cessão de terrenos para uso	Competência de atuação na APA para regular atividades impactantes ao meio natural	Pouca articulação com o ICMBio e falta de interesse na questão ambiental
NGI	Gerenciamento das UCs, planejamento e fiscalização da utilização do território, execução de atividades educativas	Ampla gerência no PARNAMAR e equipe técnica capacitada	Enfoque maior no PARNAMAR, deixando as questões da APA em segundo plano
CPRH	Licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades econômicas	Competência para licenciar na APA e boa comunicação com a ATDEFN	Pouca articulação com o ICMBio, não total observação ao plano de manejo em processos licenciatórios
MPPE	Regulação de órgãos públicos frente ao cumprimento da legislação vigente	Competência para mediar ou cobrar ações e garantir o cumprimento da lei, atua como mediador de conflitos	Não possui competência sobre a esfera da União
SPU-PE	Regulação da ATDEFN quanto ao cumprimento do contrato estabelecido	Veda situações em que a preservação ambiental seja comprometida, atua como mediador de conflitos	Foi omissa nos últimos anos quanto às questões da ilha

Dado esse panorama, é possível fazer um agrupamento de acordo com os focos de atuação de cada ator, motivações para suas intenções e ações com auxílio do *software* Mactor. O mapa de correspondência entre os atores mostra esse agrupamento em relação aos principais objetivos ou características identificadas entre os atores: fomento ao turismo e à econômica insular como um todo, administração de serviços públicos, ordenamento e fiscalização do território, gestão do ambiente natural, mediação e regulação de órgãos públicos. Os objetivos também apresentam relação com a área específica de atuação, visto que a ilha divide-se entre PARNAMAR ou APA e os atores possuem diferentes competências em cada espaço protegido (Figura 34).

Nesse sentido, observa-se que MPPE e SPU assemelham-se por terem características de regulação dos demais órgãos, bem como de mediação para tomada de decisões. CPRH e ATDEFN unem-se devido ao meio socioeconômico, pois ambos envolvem-se nas atividades comerciais realizadas na APA: A CPRH licencia empreendimentos a partir de projetos aprovados pela ATDEFN, enquanto que a ATDEFN tem responsabilidade

sobre os serviços públicos urbanos e tem como política promover o destino turístico (*marketing*) e os serviços do *trade* turístico (restaurantes, pousadas, passeios). Já o ICMBio apresenta uma ambiguidade. Na esfera ambiental ampla, a fiscalização e o ordenamento apresentam-se como os maiores focos. Mas suas ações tem mais impacto nas atividades ligadas ao PARNAMAR na recepção de visitantes e fiscalização dos atrativos, pois a área de APA é administrada pela ATDEFN.

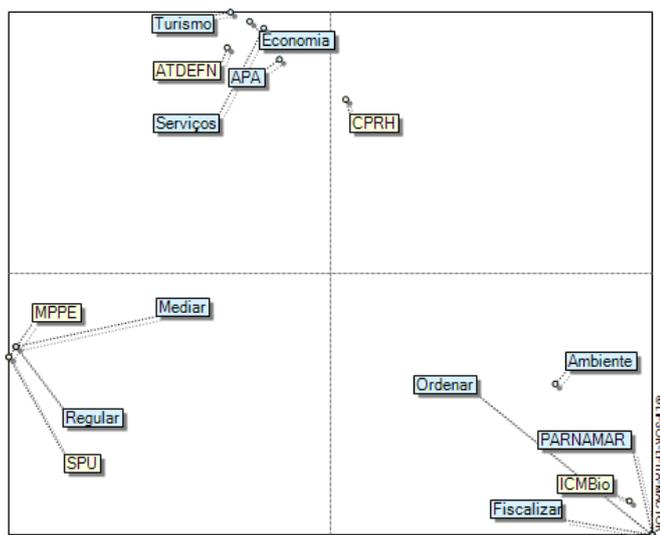


Figura 34. Mapa de correspondência entre atores e seus principais focos de atuação: três agrupamentos facilmente identificáveis entre ATDEFN/CPRH, MPPE/SPU e ICMBio.

Assim observa-se a primeira e mais importante divergência entre o eixo ATDEFN e ICMBio. A clássica disputa entre homem e meio ambiente refletida em um ambiente político delicado, volátil e, por vezes, imaturo, o que leva ao panorama de articulação institucional abaixo:

ATDEFN: Comunica-se bem com o Conselho Distrital devido à temática social. No viés ambiental, comunica-se bem com a CPRH e pouquíssimo com o ICMBio, mas aparentemente vem tentando uma aproximação. Com a promotoria do MPPE articula-se bem, devido aos programas socioambientais do MPPE, e cumpre as determinações devido à pressão estadual. Com a SPU vem estabelecendo contato para adequação do contrato de cessão e uso e resolução de impasses da forma mais branda possível, de forma evitar o processo de quebra de contrato.

NGI-Noronha/ICMBio: A gestão atual procura comunicação com ATDEFN, diferente do que é observado no histórico de atuação do órgão, mas ainda é escassa. Com a CPRH a interação foi perdida nos últimos anos por atitude da CPRH, panorama que a gestão atual tenta reverter sem muito sucesso. O MPPE é ouvido, porém não tem competência para determinar ações, visto que é de esfera estadual. A SPU pode ser vista como parceira para cobrança de ações da ATDEFN no que tange o uso do território e até o momento apresenta boa articulação.

10.2.2. Formato de ação frente aos objetivos

Quanto ao jogo dos atores, observa-se que o eixo ATDEFN e ICMBio apresenta características mútuas que divergem ou dificultam o atingimento dos objetivos da PNMA, do SISNAMA e demais regras do ordenamento jurídico para garantir o meio ambiente equilibrado: interagem pouco, são independentes e apresentam focos distintos. Porém, convergentemente, ambos são responsáveis pelo **planejamento territorial**, através de plano de manejo no caso das UCs e de plano diretor no caso da área urbana, e pela **regulação do uso e ocupação** do território por atividades humanas, através de autorizações diretas ou participação no processo de licenciamento ambiental no caso das UCs e de controle migratório de pessoas e produtos, alvarás para atividades e encaminhamento de projetos arquitetônicos para o licenciamento da CPRH no caso da área urbana.

Além disso, também são responsáveis por **promover o conhecimento e envolvimento da comunidade**, onde se inclui visitantes, acerca da temática ambiental, seja através da execução da educação ambiental formal ou pontual, organização de fóruns de debate e demais processos de gestão participativa ou publicação/informação/comunicação de regras ambientais sobre as UCs ou área urbana. E também fomentar a **pesquisa ou manejo** que contribuam para o desenvolvimento sustentável e consequente utilização de recursos naturais, sendo através da isenção de TPA a pesquisadores, de ações de controle de fauna e flora exótica ou pelo subsídio técnico/logístico a pesquisas científicas acadêmicas.

Assim, é possível identificar 4 macro objetivos da gestão ambiental pública: (1) Planejamento territorial; (2) Regulação do uso e ocupação; (3) Promoção do conhecimento e envolvimento da comunidade; (4) Fomento à pesquisa e práticas de manejo. A partir da valoração das atividades executadas pelos atores e relacionadas a estes objetivos, agrupados com os números de 1 a 4 no histograma de mobilização apresentado a seguir, observa-se a atuação dos órgãos ATDEFN e ICMBio no sistema de gestão, onde o ICMBio não apresenta o maior grau de atuação apenas no eixo (2) Regulação de uso e ocupação (Figura 35).

Nessa divisão, observa-se que a atuação do ICMBio envolve muito mais o ordenamento do que a regulação, que fica a cargo da ATDEFN. No mesmo sentido, o ICMBio acaba desenvolvendo mais atividades ou atividades de maior expressividade no eixo de promoção do conhecimento e participação da comunidade, pois é responsável, por exemplo, pelo conselho gestor que envolve todos os setores sociais da ilha (comercial, público e terceiro setor). No subsídio à pesquisa, a ATDEFN tem grande peso devido a um único fator: isenção da TPA como contrapartida pública. E o fator mais importante para a dinâmica territorial também cabe a ATDEFN: controle migratório (entrada e saída) de pessoas ou produtos.

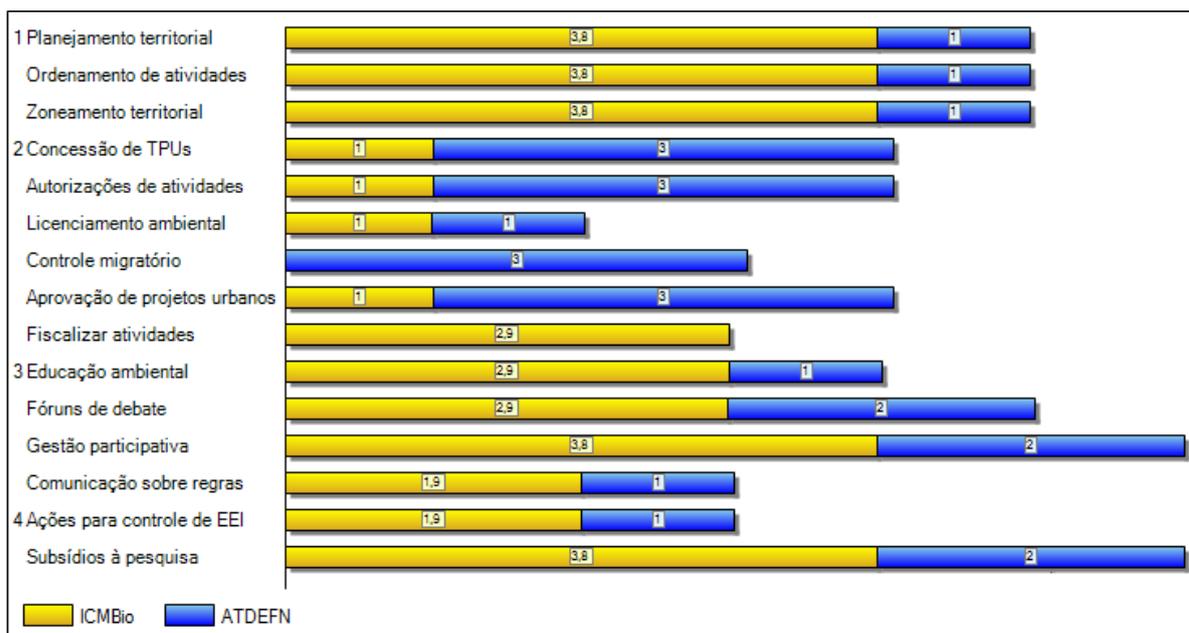


Figura 35. Histograma de mobilização dos atores centrais ICMBio e ATDEFN de acordo com a valoração de peso (0 a 4) de suas atividades ou processos englobadas nos macro objetivos identificados.

Considerando que a maior parte do território é PARNAMAR, era de se esperar que a maioria dos objetivos da gestão ambiental tivessem maior relevância ao ICMBio, como mostrou o histograma. Porém, as questões associadas à APA, por sua condição legalmente mais permissiva que outras categorias de uso sustentável, são as que mais impactam o meio e causam problemas ambientais. Por isso algumas observações são importantes:

(1) Planejamento territorial: Os únicos documentos de ordenamento do território encontrado são os planos de manejo (PM) da APA e PARNAMAR. Para o meio urbano, o plano diretor não existe, mas também não é obrigação por lei, visto que o território não é um município. Porém, após ser pressionado pela SPU, o administrador comprometeu-se a elaborar o plano diretor de forma participativa, mas existem discussões desde 2001, sendo a mais recente em 2015, na gestão anterior. Em questão da execução de atividades, observam-se as propostas de ordenamentos de passeios náuticos e de mergulho autônomo (PARNAMAR) e do uso do Porto (APA).

A concessão de permissões de uso para lotes de terra (TPU) para moradores permanentes é atribuição exclusiva da ATDEFN, porém seus loteamentos foram realizados conforme o zoneamento. Esse mesmo zoneamento é alvo de discussão na revisão do PM, pois há forte pressão para o aumento da zona urbana. Os critérios para concessão de TPU não são claros e passam pelo aval do Conselho Distrital, que observa se o morador é ilhéu, casado ou tem filhos, causando inúmeros conflitos.

(2) Regulação do uso e ocupação: Como a APA concentra a área urbana, a ATDEFN acaba por ter mais peso nesse quesito. É responsável pela aprovação de projetos arquitetônicos ou urbanísticos com base no plano de manejo/zoneamento, o que é necessário para o encaminhamento ao licenciamento da CPRH. Também é

responsável pela autorização de atividades comerciais (alvará), enquanto que o ICMBio é responsável por permitir atividades pontuais, como eventos que possam causar distúrbios à natureza (autorização direta), porém quem deveria fazer isso, legalmente, é a CPRH, o que causa conflito.

No quesito licenciamento, o ICMBio pode ser consultado para emitir autorização para licenciamento (ALA) ou apenas dar ciência do processo, necessitando interação com a CPRH. Como a ATDEFN não possui equipe e a CPRH, até então, não está implantada na ilha, a fiscalização é atribuição do ICMBio, mas por ser função supletiva na área da APA também causa conflito e os autos de infração em maioria não geram ações da ATDEFN ou da CPRH. Na área do PARNAMAR, a fiscalização principal se dá em atividades de pesca e acesso a locais proibidos, onde a maioria dos atrativos são monitorados conforme capacidade de carga (ECS) pelos fiscais e voluntários em conjunto com a EcoNoronha. Porém, o ICMBio não se envolve na limitação da entrada de visitantes na ilha, que também está previsto no ECS como mostrado anteriormente, apenas nos atrativos do parque. Mas faz parte da comissão permanente do controle migratório (Portaria N° GOPE/DEFN nº 006/2003) e recebe mensalmente os relatórios de fluxo de visitantes da ATDEFN.

(3) Promoção do conhecimento e envolvimento da comunidade: O ICMBio acaba por ter mais peso por seu foco ambiental, pois desenvolve muitas atividades educativas, como o projeto contínuo na escola Arquipélago e projetos pontuais com a comunidade, além de presidir os conselhos gestores das UCs. A ATDEFN também realiza gestão participativa através de reuniões com os setores para resolver impasses ou tomar decisões, além de fóruns de debates, mas seus principais temas são sociais como saúde e capacitação para o turismo. A comunicação com a comunidade sobre regras ambientais é certamente uma grande lacuna de ambos os órgãos.

(4) Fomento à pesquisa e práticas de manejo: Novamente o ICMBio tem mais peso pelo foco ambiental mas a isenção de TPA é, sem dúvidas, uma contrapartida importante para a execução de qualquer projeto que demande visitantes. O ICMBio auxilia a logística de pesquisadores no que for possível, principalmente por fornecer alojamento específico a este fim, e também isenta a entrada do PARNAMAR, outra contrapartida relevante. A gestão atual tem focado esforços do problema das espécies exóticas invasoras (EEI) ao estabelecer parceria com pesquisadores (Tríade e USP) para elaboração de um plano de manejo e também solicitou no final do ano passado, através do projeto GEF-Mar, um técnico para trabalhar com leucena. A ATDEFN, na área da APA, realiza castração de animais domésticos gratuitamente e faz cortes e podas periódicas na vegetação, o que também contribui para o controle de EEI.

Após elucidar as ações específicas do eixo ATDEFN e ICMBio, cabe agregar a relação dos demais atores ao sistema. Nota-se que o MPPE vem atuando diretamente na regulação da ATDEFN na temática dos resíduos sólidos, enquanto que a chegada da SPU para cobrar o cumprimento do contrato com ATDEFN atua nas ocupações irregulares da área da APA, o que envolve diretamente os processos de licenciamento da CPRH.

Todas essas atividades voltam-se à regulação do uso e ocupação do território, mostrando como essa é a temática mais relevante na dinâmica da gestão. O histograma apresentado a seguir apresenta graficamente esta conclusão e elenca os demais objetivos conforme sua relevância em relação às ações dos atores institucionais (Figura 36). Certamente, as ações administrativas mais observadas referem-se à regulação do uso e ocupação. Seguindo desta temática, o histograma mostra a grande mobilização dos atores em promover a participação da comunidade, pois muitas iniciativas de gestão participativa são aplicadas por parte de todos os órgãos, como audiências públicas, reuniões e debates. Já sobre o planejamento territorial e o fomento à pesquisa e manejo foram observadas apenas ações relacionadas ao ICMBio e ATDEFN, expostas anteriormente.

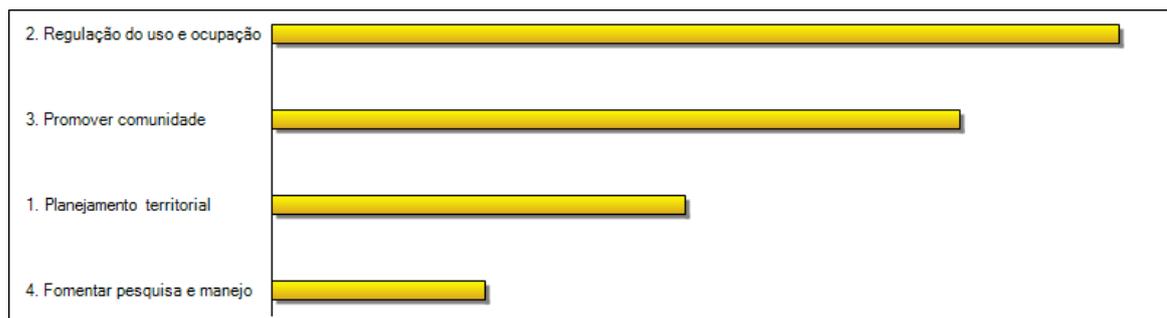


Figura 36. Histograma de mobilização dos atores ATDEFN, ICMBio, MPPE, SPU e CPRH frente aos quatro macro objetivos da gestão ambiental pública noronhense.

Porém, partindo da lógica de que a ATDEFN executa a maioria das atividades regulatórias e que seu foco é a política econômica-social, pode-se inferir que a regulação do uso e ocupação tenha mais relação com o controle de bens e serviços do que com a qualidade ambiental, principalmente por não haver fiscalização ambiental. Além disso, o ICMBio, na maioria das tratativas sobre a APA, compreende que não possui competência para tomar decisões ou colocar planos em prática, e acaba por ser ausente em muitos casos.

10.2.3. Influência sobre o território

Como já mencionado, as análises de efetividade da gestão geralmente perpassam pela pesquisa quantitativa de suas atividades, processos ou ações. Ao observar essa “efetividade”, Noronha apresenta todos os instrumentos necessários para que se atinjam os objetivos da conservação da natureza: sistema de gestão ambiental pública bem estruturado com a presença de órgãos executores capacitados e de instituições reguladoras especializadas. Conectado a esse panorama, ainda há a fonte de recurso público autônomo, como a TPA (ATDEFN) e o projeto GEF-Mar (ICMBio), que alia-se a inúmeros recursos vindos do segundo e terceiro setor, como diferentes parcerias de ambos os órgãos com empresas para promoção de atividades ou projetos de instituições sem fins lucrativos como TAMAR, Golfinho Rotador e WWF.

Mas para realmente compreender o que ocorre na gestão da ilha, é preciso atribuir pesos diferentes aos atores e relacioná-los com a distribuição do território, pois por mais que um ator tenha inúmeras atribuições ou possua gerência em maior parte da área, o outro pode ser capaz de barrar seus efeitos. E é exatamente o que

acontece nesse sistema. O PARNAMAR recobre 70% do território e o ICMBio tem total gerência sobre ele, pois executa os 4 macro objetivos de forma autônoma e independente, mas a competência de administrar as atividades humanas na APA é prioritariamente da ATDEFN. Em outras palavras, o ICMBio é responsável pela fase de planejamento e elaboração de regras para a parte do território que mais impacta o meio natural, enquanto que a execução e o monitoramento, ou seja, os pontos mais críticos do processo de gestão ambiental, cabem a ATDEFN.

Assim o mapa de influências e dependência entre os atores (Figura 37) mostra que SPU e MPPE podem ser vistos como atores dominantes (muito influentes e pouco dependentes), enquanto que a ATDEFN pode ser considerada o ator de ligação (tão influente quanto dependente) e CPRH e ICMBio (NGI-Noronha) os atores dominados (pouco influentes e muito dependentes). Ressalta-se novamente que o ICMBio mostrou-se dependente quando considerada a peculiaridade do território, onde a APA, menor porcentagem (30%), tem maior representatividade às questões ambientais.

Tratando-se de um sistema político-administrativo, sua complexidade é dinâmica e o mapa de influência pode ser utilizado como base para mobilizar estratégias de cooperação entre os atores frente aos problemas existentes. Nessa lógica, ao considerar que os dois órgãos que tem maior influência são capazes de cobrar mais ações na questão ambiental da ATDEFN, compreende-se, independentemente de competências administrativas e de esferas de poder, que SPU e MPPE são aliados potenciais do ICMBio para a regulação do uso e ocupação na APA. Enquanto que MPPE tem ampla competência reguladora aos órgãos estaduais, SPU regula a adequação da ATDEFN ao contrato de administração do território e pode influenciar secundariamente nos processos da CPRH.

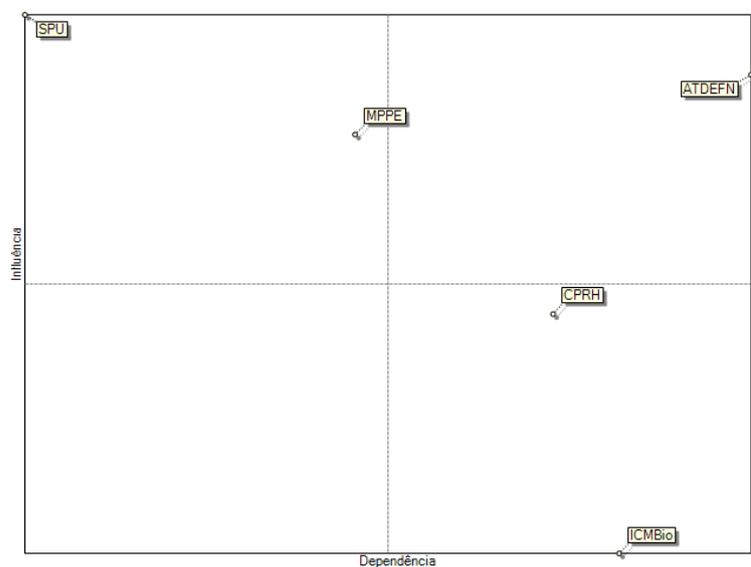


Figura 37. Mapa de influência e dependência entre os atores.

10.3 Governança ambiental e seus instrumentos de gestão participativa

No modelo brasileiro, é impossível falar sobre a gestão ambiental pública sem considerar sua governança. De fato ela é a segunda questão-chave depois do foco de atuação e interação entre órgãos públicos. Para compreender a arena da governança em Noronha é preciso identificar os demais atores participantes, ou seja, a comunidade, bem como seus canais de participação. Tanto a ATDEFN quanto o ICMBio apresentam atualmente políticas de gestão participativa, onde os envolvidos encontram espaços para reivindicações e até decisões em conjunto.

SPU e MPPE também contribuem nessa temática, principalmente por seu papel de ouvir e esclarecer a comunidade. Nesse âmbito, existem instrumentos que podem ser considerados permanentes (conselhos), pontuais (reuniões, fóruns de debate, audiências públicas) ou específicos a um tema (grupos de trabalho, comitês). Sobre estes dois últimos, como exemplo da ATDEFN pode-se citar as reuniões com o setor de pousadas que culminou no estabelecimento de critérios para definição do número de vagas de funcionários (Portaria AG/ATDEFN Nº 010/2017) ou a formação de um comitê com os pescadores para reivindicar a abertura da pesca, discutida a nível nacional desde 2014.

Quanto ao ICMBio, pode-se considerar os GTs formados em plenária do conselho para ordenamento de atividades e as reuniões para elaboração de um projeto para revitalização de um espaço público que será administrado pelo ICMBio (Mirante do Boldró). Além destes espaços, tanto o administrador geral quanto o gestor do NGI disponibilizam-se a agendar reuniões com os moradores ou demais interessados na medida do possível.

A sociedade civil, por sua vez, apresenta ampla organização legal. Em um local tão pequeno, é de se espantar o número de componentes do terceiro setor, como comenta o então vice-presidente da ABETA:

“Da primeira vez que eu vim me chamou atenção a quantidade de associações existentes, o que num primeiro momento me pareceu uma coisa positiva, posto que havia aí uma sociedade civil organizada. Mas à medida que fui convivendo com a ilha, eu já não achei a ideia tão boa. Porque na verdade são entidades que na maioria das vezes não tem uma pauta bem definida de reivindicações e as entidades entre si competem pelas mesmas coisas. Eu me lembro que associação de barqueiro tinha mais de uma.

Então quando começa a ter varias entidades pode ser uma coisa personalista, pessoas que querem se promover. Não estou dizendo que é o caso desta ou outra associação, mas permite essa interpretação. Então isso me chamou a atenção. Uma vez que tem vários interlocutores, você não consegue interlocutar de uma forma apropriada.” Comentário de Luizão quando questionado sobre a dinâmica social da ilha.

Mas, novamente, é importante compreender o contexto em que os processos tomam forma e se desenvolvem. Por isso, as considerações apresentadas a seguir mostram o perfil dos espaços participativos de caráter

permanente que foram considerados mais relevantes na temática ambiental: Conselhos Gestores APA e PARNAMAR e Conselho de Turismo (CONTUR).

10.3.1. Identificando atores a partir do conselho gestor das UCs

A lei do SNUC (Lei Federal nº 9.985/2000) estabelece que UCs disponham de conselho consultivo ou deliberativo presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos e da sociedade civil. Em UCs de Proteção Integral, grupo que contém os parques nacionais, os conselhos deverão ser apenas consultivos (Art. 29). Mas para APAs, especificamente, essa determinação é dúbia, pois apenas prevê que deverão dispor de um conselho conforme sua regulamentação (Art. 15), enquanto que a regulamentação faz menção ao previsto na lei do SNUC (Art. 17, Dec. Federal nº 4340/2002).

Desta forma, Fernando de Noronha apresenta dois conselhos gestores, APA e PARNAMAR, ambos criados em 2001 após pressão do ministério público com a celebração do TAC e compostos por um titular e um suplente de cada instituição (Portarias IBAMA nº 190/2001 e nº 191/2001). O conselho da APA, de caráter deliberativo conforme sua portaria de criação e de caráter consultivo conforme seu regimento interno, é composto por 12 instituições representantes do Poder Público e 12 da Sociedade Civil (Portaria ICMBio nº 79/2014), enquanto que o conselho consultivo do PARNAMAR é composto por 10 do Poder Público e 11 da Sociedade Civil (Portaria ICMBio nº 137/2014). Devido ao perfil de “interesse”, 10 instituições do Poder Público e 08 da Sociedade Civil estão presentes entre ambos os conselhos, sendo que as demais participam apenas de um conselho (Tabela 10).

Tabela 10. Lista das instituições componentes dos conselhos da APA e PARNAMAR de Fernando de Noronha.

Poder Público	Conselho	
	APA	PARNA
1. Órgão gestor de ambas as UCs (ICMBio)	x	x
2. Comando da Aeronáutica - Destacamento de Controle do Espaço Aéreo de FN (DPV)	x	x
3. Marinha do Brasil/Capitania dos Portos (CPPE)	x	x
4. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	x	x
5. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	x	x
6. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco (SEMAS)	x	x
7. Autarquia do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ATDEFN)	x	x
8. Conselho Distrital de Fernando de Noronha (CDFN)	x	x
9. Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional em Pernambuco (IPHAN/PE)	x	x
10. Centro de Mamíferos Aquáticos (CMA)	x	x
11. Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco (CPRH)	x	
12. Secretaria do Patrimônio da União (SPU)	x	
Sociedade Civil	Conselho	
	APA	PARNA
13. Fundação Pró-Tamar (TAMAR)	x	x
14. Centro Golfinho Rotador (CGR)	x	x
15. Assembleia Popular Noronhense (APN)	x	x
16. Associação Noronhense de Taxistas (NORTAX)	x	x
17. Associação Noronhense de Pesca (ANPESCA)	x	x

18. Associação de Condutores de Ecoturismo de Fernando de Noronha (ACITUR)	x	x
19. Associação de Barcos de Turismo de Fernando de Noronha (ABATUR)	x	x
20. Associação Desenvolvimento Agroecológico de Fernando de Noronha (Noronha-Terra)	x	x
21. Associação de Hospedarias Domiciliares de Fernando de Noronha (AHDFN)	x	
22. Instituto Ambiental de Fernando de Noronha (IAFENO)	x	
23. Associação das Lanchas de Atividades Marítimas (ALAMAR)	x	
24. Associação de Artistas e Artesãos de Fernando de Noronha (ASSAFEN)	x	
25. Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA)		x
26. Associação Noronhense das Empresas de Mergulho Autônomo (ANEMA)		x
27. Centro de Pesquisa Histórica e Cultural de Fernando de Noronha - CEPEHC-FN		x

As reuniões ordinárias ocorrem a cada dois meses. Os temas tratados perpassam as problemáticas e necessidades observadas na ilha, como formato do rito de licenciamento e autorização de atividades diversas, regramento de áreas de uso público ou áreas de marinha, resolução de conflitos sobre uso do solo e infraestrutura urbana, proposição de planos para planejamento urbano, programas ambientais e oficinas de capacitação social. Com o estabelecimento do NGI, iniciou-se um processo de unificação das pautas em uma mesma reunião, visando à integração dos conselhos e melhoria nas discussões, como mostra o comentário do servidor do NGI em sua apresentação em plenária sobre o novo modelo:

“Algumas vantagens, na minha leitura, é isso, essa discussão de temas. Na discussão se tem uma perspectiva mais territorial e menos segmentada. As instituições que atuam, seja no conselho do Parque, seja no da APA, acabam atuando no território inteiro. Mesmo as que estão só no conselho da APA ou só no do Parque, não dá pra falar que ela não tem nada a ver com a unidade em que ela não é conselheira. [...] A gente sabe que pra um bom funcionamento do conselho é desejável ao mesmo tempo que ele seja representativo, que neste espaço esteja realmente representada a sociedade que atua naquela região, mas por outro lado que ele seja enxuto. Um conselho grande demais fica pouco funcional, instituições faltam e fica difícil dar encaminhamentos.” Júlio Rosa, servidor NGI-Noronha.

Porém, muitas discussões levadas à plenária encontram dificuldade para sua resolução devido à demora nas tratativas e, muitas vezes, retirada de pauta por tempo indeterminado. Entre essas temáticas, a proposta de ordenamento para o porto da ilha ressalta-se como uma pauta antiga que foi discutida em plenária cuja continuidade foi comprometida, trazendo dificuldades na tomada de decisão para mitigação de conflitos de uso do espaço territorial. A discussão sobre proposta de ordenamento do porto ainda aponta para um possível conflito de interesses entre os conselheiros que impede a conformação de regramento para atividades na área, ferramenta que de extrema relevância na resolução dos conflitos de uso.

Além deste caso, a revisão do Plano de Manejo da APA, realizada de forma ampla e consultiva junto ao conselho, também apresenta a mesma dificuldade. Mesmo após inúmeras reuniões e encontros para apresentação das propostas de modificação no documento, membros do conselho não aprovaram o

documento final proposto pelo ICMBio alegando que o processo não foi participativo, prologando ainda mais o tempo de entrega da versão final do plano, necessário e fundamental para as ações de conservação.

10.3.2. A relevância do CONTUR para o meio ambiente

“Mas afinal a composição dos três conselhos é praticamente a mesma. Temos quase a mesma (composição), às vezes atores diferentes, mas a gente não chega a um resultado. [...] A gente não fala muitas das mesmas coisas nos três conselhos, pras pessoas das mesmas vertentes só que muitas vezes diferentes e mesmo assim a gente não chega a um resultado?” Patrick Muller, francês, morador e dono de operadora de mergulho.

O comentário acima, feito também em plenária, refere-se ao fato de que das 27 instituições componentes dos Conselhos APA e PARNAMAR, 16 estão presentes também no CONTUR. Ademais, 2 instituições do setor turístico possuem cadeiras apenas no CONTUR (Tabela 11). De todos os conselhos, o CONTUR é o que apresenta maior objetividade em suas pautas de discussão e acaba por obter resultados da gestão pública de alguma forma, sendo estratégico e indispensável para conciliar as atividades econômicas da ilha com o desenvolvimento sustentável. Além disso, tem amplo apoio do Centro Golfinho Rotador para execução de suas reuniões e conta com a participação do ICMBio.

Tabela 11. Lista dos componentes do CONTUR.

Poder Público	Conselho	
	UC	CONTUR
1. ICMBio	X	X
2. ATDEFN	X	X
3. EMPETUR (Empresa de Turismo de Pernambuco)		X
4. Conselho Distrital	X	X
Sociedade Civil	Conselho	
	UC	CONTUR
5. ABATUR	X	X
6. ABRENO (Associação de Bares e Restaurantes de Fernando de Noronha)		X
7. ACITUR	X	X
8. AHDFN	X	X
9. ALAMAR	X	X
10. ANEMA	X	X
11. ANPESCA	X	X
12. APN	X	X
13. ASAAFEN	X	X
14. CGR	X	X
15. IAFENO	X	X
16. IPHAN/PE	X	X
17. NORTAX	X	X
18. TAMAR	X	X

Com a mesma periodicidade, as reuniões do CONTUR reúnem os atores que possuem interesse ao longo da cadeira produtiva do turismo. Como a natureza é (ainda) o foco do turismo local, muitas pautas relacionam-se

com problemas ambientais mais visíveis, como saneamento básico, coleta de lixo na área urbana e a quantidade de geração de resíduos, principalmente pela utilização de recipientes plásticos que são proibidos na ilha desde 1996 (Portaria GOPE/DEFN Nº 002/1996).

Nesse sentido, em 2016, um dos o focos principais foram os problemas para o turismo apontados no Plano de Desenvolvimento Estratégico do Turismo, como a sobrecarga (pessoas, veículos, construções, embarcações e alguns equipamentos turísticos), a infraestrutura urbana deficitária e o descumprimento da legislação vigente ou falta de normativas específicas. As discussões culminaram em questionamentos à ATDEFN, mostrando que o CONTUR apresenta alta relevância na cobrança ao poder público. Outro foco bastante debatido, que incluiu a presença do MPPE, foram os resíduos sólidos urbanos e as atividades da empresa contratada pelo distrito para seu gerenciamento.

10.3.3. Indicadores de boa governança

Como dito anteriormente, Noronha dispõe de todos os mecanismos necessários para uma efetiva gestão e conservação ambiental. Como parâmetro para esta afirmação, pode-se observar o atingimento às quatro metas para governança previstas no Manual para Medição de Progresso e Resultados no Gerenciamento Costeiro e Oceânico Integrado da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI-UNESCO):

Tabela 12. Metas previstas no manual de Gerenciamento Costeiro e Oceânico Integrado (ICON) da COI.

Meta 1: Assegurar adequados arranjos legais e de políticas públicas
Através de mecanismos de coordenação, legislação, abordagem ambiental e mecanismos para a resolução de conflitos.
Meta 2: Assegurar a gestão adequada de processos e implementação
Através de planos de gestão territorial, gestão ativa, avaliação/monitoramento, recursos financeiros, técnicos e humanos.
Meta 3: Fortalecer a informação, o conhecimento e a participação
Através de pesquisa científica, participação de atores sociais, atividade do “terceiro setor” e capacitação e educação.
Meta 4: Envolver a gestão em diretrizes de desenvolvimento sustentável
Através de tecnologia em apoio, instrumentos econômicos em políticas e estratégias de desenvolvimento sustentável.

Todos os instrumentos citados existem e estão à disposição dos atores institucionais. Mas a efetividade perpassa a simples existência de mecanismos. Para “avaliar” a gestão de Noronha, foi preciso analisar o formato de sua governança e as verdadeiras intenções de seus atores. Portanto, no que tange a gestão pública, afirma-se que os órgãos centrais ICMBio e ATDEFN **não conseguem efetivar a conservação** por apresentarem características de omissão, como:

ATDEFN: Historicamente sem cuidado ao tema ambiental, atribuído como “papel do ICMBio”. Por ser responsável administrativamente pela área urbana, é responsável por colocar em prática todos os planos e programas elaborados pelo ICMBio que tem relação direta com o uso e ocupação humana, questão primordial

na conservação da ilha, mas nitidamente não o faz ou assume posturas meramente paliativas como resposta às reivindicações do trade turístico ou reclamações de turistas.

ICMBio: Volta a maior parte de seus recursos técnicos para o controle do PARNAMAR, não interferindo na administração da APA e principalmente na entrada de visitantes na ilha. Apresenta postura, em maioria, não rígida sobre as ações da ATDEFN, mas também sofre por descasos de órgãos públicos reguladores, como o Ministério Público Federal, acionado em diferentes casos de denúncia por parte do ICMBio. Em quesito de fiscalização, acaba por ter postura, por vezes, bruta com a comunidade, principalmente ao efetivar prisões ou pequenas apreensões de moradores. Esse fato, ao ser combinado com o descaso da gerência urbana e o aumento da infraestrutura do setor turístico, atribui à comunidade a sensação de “derrotismo” frente o cumprimento da legislação ambiental e o não respeito ao órgão.

A tabela abaixo mostra, a partir dos quatro princípios da boa governança propostos pela IUCN (2014), o panorama real da lacuna existente na governança da gestão ambiental pública da ilha, refletido na ausência (N) ou presença (S) em totalidade ou presença parcial (P) de diretrizes relacionadas a cada princípio. Das 37 diretrizes, observa-se o atingimento de apenas 15, das quais 14 são vistos como parcialmente atingidos (P). O único avaliado como totalmente atingido é “Fazer o uso eficiente de recursos financeiros e promover a sustentabilidade financeira”, o que realmente não é identificado como um problema da gestão pública noronhense.

Tabela 13. Princípios de boa governança e suas diretrizes na gestão ambiental de Fernando de Noronha.

Princípio 1: Legitimidade e voz	FN
1. Estabelecer e manter instituições de governança que tenham ampla aceitação por parte da sociedade e que sejam apreciadas.	P
2. Garantir que todos os titulares de direitos e interessados recebam informação adequada e suficiente, que possam ser representados e que possam ter voz na participação de discussões ou na tomada de decisões.	N
3. Estimular o compromisso ativo dos atores sociais, defendendo a diversidade e a igualdade.	N
4. Ampliar o apoio especial a grupos vulneráveis e prevenir a discriminação.	N
5. Manter um diálogo ativo e buscar consensos para atingir soluções que respondam ao menos em parte às preocupações e os interesses de todos.	N
6. Promover o respeito mútuo entre os titulares de direito e interessados.	N
7. Honrar as normas acordadas, as quais são respeitadas por serem propriedade das pessoas e não somente por medo da repressão e punição.	N
8. Entregar, o máximo possível, a autoridade e a responsabilidade da gestão às instituições capazes mais próximas aos recursos naturais.	P
Princípio 2: Direção	
9. Desenvolver e seguir uma visão estratégica congruente e inspiradora (em ampla perspectiva de longo prazo) para as áreas e seus objetivos de conservação, fundamentada em valores acordados e em reconhecimento das complexidades ecológicas, históricas, sociais e culturais singulares de cada contexto.	N
10. Garantir que a prática da governança e da gestão sejam condizentes com os valores acordados e compatíveis com planos e políticas de outros níveis e setores dentro da paisagem terrestre/marinho mais ampla, respeitando as obrigações nacionais e internacionais.	N

11. Prover orientações políticas claras sobre os principais assuntos de interesse da área protegida, em particular sobre assuntos controversos (prioridades de conservação e relações com interesses comerciais) e garantir que sejam condizentes com os acordos firmados e a prática da gestão.	N
12. Avaliar e orientar o progresso sobre o monitoramento regular de resultados e um enfoque consciente da gestão adaptativa.	P
13. Favorecer o surgimento de líderes que gerem novas ideias e permitam/promovam inovações, incluindo inovações na governança e na gestão.	P
Princípio 3: Desempenho	
14. Atingir a conservação e outros objetivos conforme o planejado e monitorado, entre outros, por meio da avaliação contínua e da eficácia da gestão.	N
15. Promover uma cultura de aprendizagem sobre as políticas e a prática da governança de áreas protegidas utilizando mecanismos, ferramentas e relações que promovam a aprendizagem mútua e aumento de experiências.	P
16. Comprometer-se com a defesa da área protegida e da comunicação a seu favor.	P
17. Responder às necessidades dos titulares de direitos e dos interessados, por exemplo, oferecendo respostas eficazes e em tempo frente a dúvidas e solicitações razoáveis de mudanças em práticas de governança e gestão.	P
18. Garantir que os funcionários das áreas protegidas, os titulares de direitos e os interessados, correspondentemente, tenham capacidades necessárias para assumir seus papéis e responsabilidades de gestão e que essas capacidades sejam usadas eficazmente.	P
19. Fazer o uso eficiente de recursos financeiros e promover a sustentabilidade financeira.	S
20. Promover a sustentabilidade e a resiliência social, ou seja, a habilidade para gerenciar os riscos, vencer crises inevitáveis e fortalecer-se com estas experiências.	P
Princípio 4: Responsabilidade e prestação de contas	
21. Apoiar a integridade e o compromisso de todos que tenham responsabilidades específicas nas áreas protegidas.	N
22. Garantir a transparência, assegurando que os titulares de direitos e os interessados tenham acesso à informação sobre o que está em jogo na tomada de decisões; quais processos e instituições podem exercer influência; quem é responsável pelo que; e como se pode fazer para que estas pessoas respondam.	N
23. Garantir que os papéis sejam claros e adequadamente compartilhados com as linhas de responsabilidade sobre informes/respostas.	N
24. Garantir que os recursos financeiros e humanos designados para a gestão sejam direcionados adequadamente conforme objetivos e planos estabelecidos.	N
25. Avaliar o desempenho dos envolvidos com a tomada de decisão, vinculando qualidade dos resultados com recompensas e sanções concretas e adequadas.	P
26. Estabelecer canais de comunicação acessíveis sobre informes e registros de desempenho.	P
27. Estimular a retroalimentação de grupos da sociedade civil e de seus meios frente ao desempenho.	N
28. Garantir que uma ou mais instituições públicas tenham autoridade e capacidade para supervisionar e questionar a ação de órgãos governamentais.	P
Princípio 5: Justiça e direitos	
29. Lutar pela distribuição igualitária dos custos e dos benefícios resultantes do estabelecimento e da gestão para que haja justiça na tomada de decisão.	N
30. Garantir que o sustento de vulneráveis não seja negativamente afetado pela área protegida, que a área não crie ou agrave a pobreza de fenômenos migratórios socialmente disruptivos e que os custos sociais sejam compensados adequadamente.	N
31. Garantir que a conservação seja realizada com decência e dignidade, sem humilhar ou provocar dano às pessoas.	N
33. Fazer-se cumprir as leis e regramentos de forma imparcial, de maneira consistente e através do tempo, sem discriminação e com direito de apelação (estado de direito).	N
34. Concretizar o respeito a direitos básicos, legais ou cotidianos, coletivos ou individuais, sobre a terra, água e recursos naturais relacionados com a área, e reparação a violações passadas.	N

35. Concretizar o respeito a direitos procedimentais como informação e consultas aos titulares de direitos e interessados, práticas de gestão de conflitos e acesso à justiça.	P
36. Respeitar os direitos humanos, incluindo os individuais e coletivos.	P
37. Promover o compromisso ativo de titulares de direitos e interessados ao estabelecer e governar áreas protegidas.	N

Dentro do quadro de ausências (N), a motivação é uma só, mesmo com tantas diferenças entre as diretrizes: ineficiência da gestão pública. A omissão da ATDEFN em cumprir o papel do Estado em prover meios que igualem a sociedade ao mesmo tempo em que promova sua participação é responsável pelo déficit de implementação e cumprimento da maioria dos planos, programas e leis, o que ocasiona a não efetividade da conservação em diferentes aspectos. A falta de uma postura mais rígida do ICMBio frente às ações da ATDEFN também contribui para o cenário, principalmente no que tange os impactos produzidos pelo turismo excessivo. Para a compreensão do significado dos parcialmente atingidos, consideram-se as seguintes conclusões:

1. Estabelecer e manter instituições de governança que tenham ampla aceitação por parte da sociedade e que sejam apreciadas.

Existem instituições bem estabelecidas, porém as mais aceitas são aquelas diretamente relacionadas aos setores. E destas, a maioria apresenta a característica de defender benefícios individuais.

8. Entregar, o máximo possível, a autoridade e a responsabilidade da gestão às instituições capazes mais próximas aos recursos naturais.

Em uma análise macro, a ATDEFN responde às políticas do Governo do Estado, diretamente ligado ao gabinete do governador, enquanto que o NGI-Noronha/ICMBio deve atender às diretrizes da Coordenação Regional em Cabedelo, Paraíba, (CR6) e da presidência do ICMBio em Brasília. Ou seja, ambos não têm total autonomia na tomadas de decisões mais impactantes e com maior relevância, como: a modificação da lei orgânica atualmente em discussão para elaboração do plano diretor no caso da ATDEFN; a revisão do plano de manejo da APA e a elaboração de acordo sobre a pesca no PARNAMAR no caso do ICMBio.

Internamente, a ATDEFN tem ampla autoridade e responsabilidade local na área urbana, porém atribui tal característica ao ICMBio apenas quando faz-se necessária, ou seja por pressão de outro órgão, a execução de atividades técnicas. Em outras palavras, a ATDEFN atribui gerência ao NGI-Noronha/ICMBio na APA, no âmbito da governança, quando convém. No PARNAMAR o ICMBio tem total autoridade. Mas ao mesmo tempo, toda a política executada pelo NGI-Noronha/ICMBio, incluindo a escolha de seus servidores e chefes ou gestores, vem de Cabedelo ou Brasília.

12. Avaliar e orientar o progresso sobre o monitoramento regular de resultados e um enfoque consciente da gestão adaptativa.

Ambas as instituições apresentam competência técnica para tal e o fazem, mas em situações de interesse, como nas atividades ligadas ao PARNAMAR pelo ICMBio e em relação às necessidades turísticas pela ATDEFN.

13. Favorecer o surgimento de líderes que gerem novas ideias e permitam/promovam inovações, incluindo inovações na governança e na gestão.

O ICMBio apresenta um programa de educação ambiental interessante visando a formação de novos líderes, que impulsionou, por exemplo, a criação do grêmio estudantil da escola local (EREM Arquipélago) e a participação deste nos conselhos gestores das UCs e no CONTUR.

Porém, entre a comunidade em geral não são observadas ações neste sentido e, muito pelo contrário, a população não participa da maioria das reuniões dos conselhos, alegando que o horário não é compatível com seu período de trabalho. Isso mostra uma nítida falta de interesse, logicamente comum na sociedade, porém que pode e deve ser trabalhada pelo poder público como forma de reduzir assimetrias sociais e nas tomadas de decisão.

15. Promover uma cultura de aprendizagem sobre as políticas e a prática da governança de áreas protegidas utilizando mecanismos, ferramentas e relações que promovam a aprendizagem mútua e aumento de experiências.

O ICMBio promove inúmeros eventos em prol do debate sobre variados assuntos ambientais, mas novamente a falta de interesse da comunidade, e certamente a imagem negativa perante os moradores, atrapalha o atingimento de tal objetivo.

Já a ATDEFN também promove seus eventos e, devido ao interesse social, aparentemente consegue maior assiduidade e participação comunitária, como no último fórum de discussão sobre a criação de uma casa de parto na ilha, promovido a pedido do Conselho Distrital. Mesmo assim, ainda observa-se a necessidade de maior investimento na participação social engajada e consciente. A maior parte da comunidade não tem conhecimento claro acerca dos papéis da ATDEFN e do ICMBio.

16. Comprometer-se com a defesa da área protegida e da comunicação a seu favor.

A comunicação é uma grande necessidade de ambos os órgãos. Ambos possuem canais tradicionais como ouvidorias, murais, mídias sociais e sites, mas é nítido que esses canais ainda não atingem a maioria da comunidade.

O ICMBio veicula quinzenalmente via e-mail e murais na ilha o jornal Ecoar e o encarte Clarear com o objetivo de mostrar as atividades executadas pelo instituto na ilha e informações ambientais como legislação e curiosidades, porém, sua absorção é mínima e poucos moradores conhecem suas publicações.

17. Responder às necessidades dos titulares de direitos e dos interessados, por exemplo, oferecendo respostas eficazes e em tempo frente a dúvidas e solicitações razoáveis de mudanças em práticas de governança e gestão.

Os canais para questionamentos existem, porém nem sempre são procurados pelos moradores ou retornam ao solicitante a informação precisa ou em tempo hábil.

18. Garantir que os funcionários das áreas protegidas, os titulares de direitos e os interessados, correspondentemente, tenham capacidades necessárias para assumir seus papéis e responsabilidades de gestão e que essas capacidades sejam usadas eficazmente.

Certamente os funcionários de ambos os órgãos são capacitados. Já os demais envolvidos na governança apresentam grande assimetria e forte manipulação por aqueles que possuem maior acesso à informação.

20. Promover a sustentabilidade e a resiliência social, ou seja, a habilidade para gerenciar os riscos, vencer crises inevitáveis e fortalecer-se com estas experiências.

A ATDEFN apresenta alto potencial em gerenciar o sistema socioeconômico, porém sua dependência no turismo é arriscada e o faz investir grande parte de seu recurso humano nesta temática.

25. Avaliar o desempenho dos envolvidos com a tomada de decisão, vinculando qualidade dos resultados com recompensas e sanções concretas e adequadas.

Como a diretriz 19, ambas as instituições apresentam competência para tal e o fazem conforme interesse.

26. Estabelecer canais de comunicação acessíveis sobre informes e registros de desempenho.

Existem, mas suas informações nem sempre são completas ou de fácil acesso.

28. Garantir que uma ou mais instituições públicas tenham autoridade e capacidade para supervisionar e questionar a ação de órgãos governamentais.

A legislação brasileira garante, porém as tratativas políticas e a omissão são quesitos fundamentais na governança. Como exemplo, o MPPE deveria supervisionar e questionar muitas outras evidências de não cumprimento da lei pela ATDEFN, mas sua postura é de mediar conflitos através da boa relação política.

Já o MP Federal, como citado anteriormente, é omissos em alguns casos e em outros questiona o ICMBio por atribuições de competência da ATDEFN, mostrando distanciamento sobre a realidade local. A SPU também é outro exemplo, pois foi omissa em fiscalizar o cumprimento do contrato com a ATDEFN.

35. Concretizar o respeito a direitos procedimentais, como informação e consultas aos titulares de direitos e interessados, práticas de gestão de conflitos e acesso à justiça.

Há inúmeros exemplos de consultas à comunidade e gestão de conflitos, porém estes precisam ser mais trabalhados socialmente. A ilha dispõe de uma promotoria de justiça (MPPE) específica para Noronha, além de um fórum equipado e com a presença de defensoria pública, garantindo o acesso à justiça.

36. Respeitar os direitos humanos, incluindo os individuais e coletivos.

A omissão da ATDEFN em prover os benefícios sociais comuns ao meio urbano leva ao consequente desrespeito a alguns direitos, afinal “tratar desiguais como iguais é acirrar assimetrias sociais”. Mas em contrapartida os canais de participação pública da ATDEFN e do ICMBio, bem como as atuações do Conselho Distrital e do MPPE, contribuem muito para o meio social.

Nesse sentido, a comunidade também tem um papel crucial nesse sistema, sendo marcada pela falta de conhecimento e interesse nas questões ambientais aliada à disputa por espaço no mercado financeiro local. Talvez o diálogo abaixo, entre Felipe (NGI) e Isabel (ilhéu) durante a IV reunião ordinária do conselho APA/PARNAMAR resuma essa relação entre a omissão pública e a descrença da comunidade:

Isabel: “Quando era governo federal, Noronha não tinha barraco não, as ruas eram muito lindas, as vilas eram maravilhosas não tinha lixo na beira da rua não, não tinha. Depois que o governo de Pernambuco entrou, Noronha virou o lixo que está hoje, abandonada, e hoje só quem tem preservação é o parque nacional e olhe lá. Porque eu não vejo o IBAMA (referindo-se ao ICMBio) se esforçar como deveria se esforçar, porque o esgoto na Praia do Cachorro cai desde quando eu me conheço por gente. A do Boldró até hoje e cadê o IBAMA? Cadê o IBAMA? Eu não sei. O lixo na ilha... Tu passa ali na vila dos remédios e tem lixo jogado no meio da rua. As ruas abandonadas.. É feio, é muito feio e fico muito triste com todos vocês.”

Felipe: “Isabel... Se existe esse espaço, essa casa está aberta. Lembrando, vocês não precisam ter CNJP para estar no conselho (gestor das UCs). Nós precisamos reconhecer um grupo que se reconheça como tal para fazer parte do conselho. Existe esse grupo? Assim, nos demande. O espaço da participação também é um espaço de conquista. De conquista da população local. Estamos abertos. Inclusive a refletir com vocês. Trabalhar com formação e com capacitação, se preciso.”

Isabel: “Você não é o primeiro de Noronha. Já vieram muitos. Reunião como essa já tiveram mil.[...] E lhe digo, ninguém nunca se interessou em ajudar a comunidade. A conversa é muito bonita, muito ótima pra quem tem dinheiro. [...] Turismo não funciona se a comunidade não funcionar. Se vocês quisessem ajudar a comunidade já teriam feito. Então não é por falta da comunidade. A comunidade se cansou de vir aqui nessas reuniões e meter boca e falar dos nossos direitos.”

10.4 Diário de bordo: A governança ambiental vivenciada no dia-a-dia

A combinação de uma gestão desconexa e uma comunidade em disputa tornam os instrumentos de gestão participativa palcos de muitas cenas de conflitos e discussões. Essas cenas são indispensáveis para a compreensão da eficiência da gestão na conservação de uma área protegida que é utilizada pela sociedade.

Como a conversão de um problema em conflito não ocorre de forma imediata, mas se dá conforme os atores sociais afetados percebem suas perdas e entram em disputa (MMA/IICA, 2015), esta parte final pretende mostrar, de forma analítica, como as tratativas entre atores refletem a dinâmica sócio-política-ambiental.

10.4.1. Como é estar em um Conselho Gestor

*Neste tópico, em específico, é feito um relato pessoal sobre o tema, inclusive em primeira pessoa, de forma a corresponder com as conclusões pessoais acerca da vivência.

Um dos fatos mais marcantes das reuniões do conselho, é, sem dúvidas, a não aceitação, para não dizer repúdio, da comunidade em relação ao ICMBio. Esse foi o ponto mais chocante durante as reuniões que acompanhei, pois não é lógico que um órgão ambiental que não é aceito consiga implementar seus programas.

Além da sensação de cordialidade polida meramente cenográfica entre os participantes, conselheiros e ouvintes, que mostrava a presença por obrigação ou cumprimento de protocolo, as pautas também não ajudavam a dimensão da importância daquele espaço ou a imagem do instituto. São extensas e muitas vezes sem direcionamento funcional, ou seja, pouco úteis para a gestão e a tomada de decisões que Noronha precisa com urgência. Mas há algumas entrelinhas.

Quando cheguei na ilha, logo havia-se passado a II reunião ordinária do ano, e todos, entre servidores e voluntários do NGL, amargavam as palavras ditas na primeira aparição de Felipe Mendonça, novo gestor com ideias de mudança. Pelos relatos, foi uma das “mais pesadas reuniões dos últimos tempos”, onde todos os argumentos “anti-ICMBio” deram as boas vindas a Felipe em uma amostra do que é Noronha a um recém-chegado. Como exemplificam os comentários de Ailton Junior, conselheiro do Conselho Distrital, finalizados com palmas pela plenária:

“Tenho duas coisas que peguei da sua apresentação (de Felipe) a respeito dos planos de manejo. Você enfatizou muito bem os planos de manejo. Especificamente falando do parque, já que está integrado aqui (a reunião). O plano de manejo do parque hoje é literalmente desacreditado e desobedecido, o parque, o instituto, para com a população. Quando ele foi criado em 1990, foi levada em consideração uma geração, uma comunidade que aqui existia. Entre isso existia a pesca, os credenciamentos, existia todo um histórico, e que nos últimos anos não estão sendo levados em consideração, está sendo um processo de exclusão de uma comunidade tradicional que sempre preservou essa ilha. Porque vocês do IBAMA e etc. estão aqui há trinta anos talvez. Noronha tem mais

de 500, então se existe do jeito que está aqui hoje, foi essa comunidade tradicional que trouxe ela até aqui. [...]

A gente sempre escutou que o SNUC se sobrepõe ao plano e manejo, que no parque é proibida a pesca e esse discurso aí a gente já conhece, o que a gente não consegue entender ou aceitar ou vivenciar é que a gente esteja excluído do processo. A gente não seja levado em consideração na hora de agir, de criar as regras, a exemplo do que chegou um informe no conselho distrital: teve uma família, que talvez por um estagiário ou voluntário do ICMBio [...] que está fazendo meses de fiscal, que o banho foi proibido na maré baixa (nas piscinas naturais da praia da Caieira) e ninguém sabe onde está escrito isso. Se já não podia pescar agora foi proibido o banho. [...] Enfim. [...] Chegou na praia da Caieira, daqui a pouco vai chegar em outras praias. Daqui a pouco vai virar o Atol da Rocas isso aqui (UC sem presença humana). Tira todo mundo e deixa uma área intangível aqui. [...] Considere a tradicionalidade dos ilhéus. Esse é o meu primeiro pedido.

Sobre o plano de manejo da APA, a senhora Marcon (Carla Marcon, coordenadora regional do ICMBio que estava na reunião e apresentou a nova diretriz no NGI) disse que houve participação da comunidade. [...] Quem lhe passou isso lhe passou de forma enganosa. Errônea. Mentirosa. Não houve ampla participação da comunidade. Houve talvez umas apresentações na escola, se é isso que você chama de participação. Mas nós da comunidade tradicional não achamos que isso é participação. [...] A gente entende que participação é ir lá em loco, ir lá e conversar, é sair do gabinete aqui e ir conversar com o povo. Não é descer na viatura, voltar pro gabinete, e mandar pra Brasília. [...] Se o ICMBio entende que isso é participação, a gente não entende. A população não está entendendo que foi assim. E a gente vai pra luta.“

A fala de Ailton, além de resumir um histórico sobre a atuação do ICMBio, mostra os principais conflitos entre a comunidade e o instituto: o regramento do parque sem considerar a comunidade local, a proibição da pesca da sardinha, que era conciliada com o plano de manejo do PARNAMAR e permitia a pesca controlada na Praia da Caieira, e o não reconhecimento do zoneamento do plano de manejo da APA, onde, por erro de avaliação, não considerou antigas moradias que já existiam em alguns locais. Também mostra a postura do ICMBio ao não participar do dia-a-dia da comunidade, pois os servidores ficam dentro de seus “gabinetes ou viaturas”. De fato eu presenciei tal afirmação. E para mim a conservação não é feita através de um computador ou de ligações para a regional do ICMBio em Cabedelo (CR6) ou em Brasília. É extremamente necessária a relação com a comunidade, relação que o grupo de voluntariado ao qual pertenci primou originariamente - e que por isso conseguiu estabelecer de forma natural, trazendo ótimos resultados à imagem do NGI.

Mas também mostra a política de um grupo muito bem articulado que defende os interesses exclusivamente sociais, sem interagir com a temática jurídica ambiental, ao usar do termo “comunidade tradicional” como

desculpa para a utilização indiscriminada do território, mesmo sabendo que a comunidade não é tão antiga assim e que hoje causa impactos maiores do que comparados à simples vilas de pescadores. Por trás desse discurso reside também o grande panorama do turismo, força motriz dos moradores e que precisa de espaço na zona urbana para crescer e “prosperar” mais. Por isso, mantive cautela no registro dos comentários do Conselho Distrital, mesmo achando que seu trabalho social é indispensável para a ilha.

Outro ponto muito importante para a relação ICMBio e comunidade, é a troca de gestão e diretrizes de atuação e sua comunicação sobre as regras impostas. Vários momentos mostraram como a percepção de cada servidor do ICMBio atribui um significado particular à regra posta, fazendo-o agir conforme seu “perfil”. Silvia Bobko, presidente da ACITUR, ao contrapor a fala de Ailton sobre a proibição de banho na maré baixa em locais com piscinas naturais, mostra que é necessário que a população entenda a necessidade de restrição de atividades impactantes ao meio natural, mas que, para isso, é indispensável a atuação do órgão ambiental:

“Além da transparência da regra [...] que seja discutida em uma reunião aberta pra que a população saiba da importância desse ambiente. Tem várias questões onde o ICMBio é fundamental. [...] A ilha dos moradores era a ilha de 30 anos atrás quando eu cheguei aqui. No novo formato, as regras tem que se explanadas por todo mundo porque existe uma rotatividade muito grande de pessoas. O que não está certo, o que está definido dentro das regras que são estabelecidas, é exatamente o critério de esclarecimento pra essa população que aqui vive. O acesso a Caieira não é negado. [...] O que não é permitido é que, em uma maré muito seca, a pessoa chegue com seu guarda-sol e coloque em uma piscina natural. Eu não sou bióloga, mas eu entendo a necessidade daquele ambiente ser preservado. Porque eu sou condutora, eu sigo as regras, eu represento uma classe de pelo menos 30 condutores (os filiados à ACITUR) e temos mais de 300 (condutores) na ilha. Como eu vou mostrar pro turista uma postura consciente dentro desse ambiente recifal enquanto as pessoas da ilha não tem o entendimento, embora amem a ilha? Nós amamos a ilha, né.”

Silvia é outro exemplo da indústria do turismo. Sua fala, corretíssima do ponto de vista da consciência ambiental, também mostra seu viés interessado em preservar a natureza “para o turista ver”, pois o turista não vai à ilha para ver moradores burlando as regras ou ambientes degradados. Mas de qualquer forma, seu comentário, válido e muito pertinente, também aponta que é necessário trabalhar a comunidade para que todos compreendam o porquê das normas e por que a ilha precisa ser preservada. Também presenciei a preocupação com o turista no episódio da pesca da sardinha no PARNAMAR, visto mais adiante.

As reuniões seguintes, pelos relatos desta, seguiram a mesma linha de não aceitação. E alguns embates foram registrados. A III reunião da APA (Figura 38) trouxe a apresentação do promotor André sobre o parecer do MPPE acerca das competências dos órgãos quanto à questão do licenciamento ambiental, devido a questionamentos da comunidade. Pelo sentimento de disputa com o qual a questão foi tratada, infiro,

pessoalmente, que estes questionamentos tenham sido direcionados a partir da vontade de se retirar a influência do ICMBio, e consequente burocracia no processo licenciatório, sobre os empreendimentos em construção na ilha. Mesmo afirmando seu caráter neutro - que de fato é - o promotor enfatizou que o ICMBio não tem competência para licenciar no território do distrito, cabendo este exclusivamente à CPRH, o que está correto, e inclusive o ICMBio tem esse conhecimento, porém tornou-se mais um argumento para diminuir o poder de governança do instituto dentro da ótica da gestão ambiental, principalmente a empresários e ao Conselho Distrital.

Explico: o promotor afirma que a lei complementar 140, lei que fixa as normas de cooperação entre os entes federados na proteção do meio ambiente, define que excepcionalmente em áreas de APA, o poder de licenciar empreendimento em UCs não cabe necessariamente ao criador da UC, na ilha ficando a cargo do Estado representado pela CPRH. Ou seja, conforma a característica de baixa efetividade na proteção dessa categoria, pois retira a peculiaridade do órgão criador e consequentemente gestor da UC ter total controle sobre o uso e ocupação da área que se traduz, em termos legais, nos processos de licenciamento previstos pela PNMA e SISNAMA. Assim, o ICMBio teria envolvimento no licenciamento da CPRH de duas formas: em prover autorização, apenas nos casos de impacto significativo, quando há necessidade de Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), ou em apenas dar ciência sobre processos não submetidos a EIA/RIMA, conforme Resolução CONAMA Nº 428/2010, sem hipótese de indeferimento nestes casos. O trecho abaixo exemplifica o teor da apresentação do promotor:

“Quais são as atribuições de todos os entes presentes na administração de Fernando de Noronha? Nós temos aqui o ICMBio, SPU, o IPHAN... Enfim. Que de uma forma de outra devem atender e até contrariar os interesses da população. E isso ficou muito claro (à promotoria): não se tinha, por parte da população, e não se tem, uma clareza das atribuições dos órgãos que estão presentes aqui na ilha. Em razão disso, foi formada uma comissão no MPPE presidida por mim e com pessoas que tem conhecimentos dentro das áreas que nós sentimos essa demanda. [...] Então a nossa proposta é que fizéssemos uma cartilha definindo as competências dos órgãos. [...] O que deu origem a esse parecer. [...] As atribuições estão muito claras na Constituição Federal e na Lei Complementar 140. Há uma hierarquia de leis no aspecto legalmente técnico [...] sendo, Constituição Federal e abaixo dela Lei Complementar. O que a lei complementar definir nenhuma outra lei, seja ela ordinária, pode ferir uma legislação complementar. [...] O que estiver abaixo da lei complementar não tem valor jurídico. Cabou-se. “Ah mas por que a lei ordinária diz isso e tal e, a resolução diz isso e tal”. Não adianta. Questionou judicialmente no dia seguinte a justiça mandou suspender os efeitos.”

De fato, é a regra. O ICMBio só deve se manifestar de forma a deferir ou indeferir decisões em casos de EIA/RIMA, o que não é a realidade da ilha. Mas a temática jurídica ambiental é mais complexa frente ao dever de todos em zelar pelo meio ambiente equilibrado. O problema da fala do promotor é que ele enfatiza muito a

LC 140, mas não explicita alguns pontos, como: (1) a existência de uma zona de amortecimento (ZA) do PARNAMAR, regra para todas UCs de proteção integral, que abrange a área da APA; (2) a necessidade de participação do órgão gestor em casos que não envolvam EIA/RIMA, mas em que o empreendimento possa causar impacto a UC ou esteja em sua ZA (Art. 15, Resolução CONAMA Nº 428/2010); (3) a necessária, e legalmente obrigatória, observância ao plano de manejo e seu zoneamento, onde são destacadas zonas de preservação e zona urbana, o que pode atribuir maior impacto a um ou outro empreendimento. Também não comenta que o SNUC, lei que também regulamenta um dos artigos da constituição federal, prevê que quando o empreendimento afetar UC ou sua zona de amortecimento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração (art. 36, § 3º). Em um ambiente sem conhecimento da temática jurídica, como é a sociedade como um todo, a elucidação que não explica todo o contexto acaba por tornar parcial alguns pontos de vista e atrapalhar a boa governança.

Ou seja, independentemente de EIA/RIMA, o SNUC permite que o órgão gestor da UC meça as consequências do empreendimento sobre o território, atribuindo-lhe poder na regulação do uso e ocupação. Mas acredito que o fato mais incomodativo de sua arguição foi não deixar claro que, conforme prerrogativa da responsabilidade compartilhada pela proteção da natureza, os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental (Art. 13 § 1º, LC 140). Suscintamente, se o ICMBio identificar que faz-se necessária sua presença nas tratativas e nos processos de licenciamento da CPRH, é responsabilidade do órgão estadual promover essa interação, independentemente de competências na elaboração do instrumento administrativo que permite a atividade (licença ou autorização). Mas isso não foi observado na reunião entre ICMBio e CPRH na qual participei meses mais tarde, onde Felipe procurava por reestabelecer a comunicação entre os órgãos nos processos de licenciamento baseando-se nas proposições do parecer elaborado pela AGU em pedido do ICMBio acerca das afirmações do MPPE (Parecer nº 58/2016/PFE-ICMBio-CR8/PGF/AGU).

Atribuí esse fato diretamente ao parecer do MPPE, além da postura pessoal do diretor técnico da CPRH, pois foi o documento mais citado para a postura não cooperativa de total compartilhamento das informações por parte da CPRH. De qualquer forma, este parecer foi responsável pela pressão institucional em estabelecer uma sede da CPRH na ilha, objetivo final da promotoria, mostrando que o MPPE também faz um trabalho essencial no sistema da gestão ambiental.



Figura 38. Registro da III Reunião Ordinária APA e PARNAMAR de 2016.

A partir da IV reunião, as pautas de APA e PARNAMAR foram tratadas conjuntamente, como forma de teste aos ajustes propostos pelo NGI. Nessa ocasião, o dia inteiro de discussão ocasionou em um notável cansaço por parte de conselheiros e ouvintes, dos quais nem todos ficaram até o final. As pautas mais relevantes foram, novamente, sobre o tema competências, onde o ICMBio, em devolutiva ao MPPE, apresentou o parecer da promotoria especializada da AGU, e o IPHAN apresentou seu papel no tombamento do patrimônio histórico, o que também tem ampla relevância no licenciamento ambiental. Felipe finalizou a temática mostrando que o ICMBio anseia participar cooperativamente do licenciamento da CPRH e trata a fiscalização como o ponto chave da proteção ambiental, como atesta seu comentário acerca do entendimento da equipe sobre o parecer da AGU:

“A constituição outorgou, aos poderes, a criação de UCs e defesas de atributos socioambientais desses espaços protegidos. O ICMBio não pode abrir mão do seu papel de fiscalização, pois vai cumprir o seu dever de proteger também através da ferramenta “fiscalização” e “auto de infração”. Por isso o entendimento da nossa procuradoria federal especializada é de competência paralela (na fiscalização) ao CPRH ampla e restrita. A nossa orientação é trabalhar nesse entendimento.”

Mas a afirmação gerou inúmeras dúvidas entre os participantes, causando uma grande discussão sobre a quem o cidadão deve-se dirigir: CPRH que expede a licença ou ao ICMBio que não expede mas pode fiscalizar. A explanação da técnica ministerial Raquel Borba (MPPE) dirimiu estes impasses, principalmente em sua conclusão, mostrando o caráter mediador do MPPE:

“[...] No nosso parecer a gente também diz assim: Compete ao CPRH e ao ICMBio fazer fiscalização. Quando a gente fez esse parecer e levou ao conhecimento da ADTFN foi pra pedir a administração que tivesse o CPRH presente na ilha, porque, pela ausência, apenas o ICMBio fazia todo o processo de fiscalização. Estando presente o CPRH, obviamente que tanto CPRH quanto ICMBio vão fazer a fiscalização. Mas o auto de infração do CRPH prevalece sobre um do ICMBio. Não é que ICMBio

perdeu a competência fiscalizatória. [...] E até ele atua em comum (competência paralela). Mas a atuação dele se estiver presente o órgão (mas na ausência prática deste) é uma atuação supletiva. [...] Diferentemente da procuradoria da União (no âmbito da AGU), que é um órgão de defesa da União, o MPPE não é um órgão de defesa do Estado. Nós somos fiscais da lei. E a não observância da LC 140 está prejudicando a população.”

Sobre as pautas do PARNAMAR, o contexto é diferente. Não existe a disputa pelo espaço da mesma forma que ocorre na APA, pois as regras são muito mais claras e a administração cabe a um único órgão. Mas em suma, seus conteúdos limitaram-se a explicações sobre o trabalho executado pela EcoNoronha, como forma de dar mais clareza às atividades da concessionária, e à apresentação das estruturas turísticas que estão sendo instaladas na área do PARNAMAR, como reforma da trilha do mirante Dois Irmãos e da escada do Sancho. Em específico, na última reunião de 2016, V reunião ordinária, ressalta-se a apresentação do NGI sobre o projeto de construção do Ponto de Informação e Controle (PIC) do Leão (Figura 39).

Contextualizando, o parque tem funcionamento das 8h às 18h, diariamente, onde porteiros e catracas espalhadas pela área fazem o controle de acesso. Os PICs são locais administrados pela EcoNoronha onde é feito o registro de acesso dos visitantes, porém a estrutura é ligada sempre a uma loja e uma lanchonete gerenciadas pela EcoNoronha, além de uma estrutura de banheiros e chuveiros. Estes espaços comerciais e de serviço ao turista, ao meu ver e na opinião da maioria dos moradores com os quais conversei, não é condizente com um ambiente insular protegido ou com o panorama de “ecoturismo”, gerando muitas controvérsias. Como por exemplo o PIC localizado na baía do Sueste.

Este PIC restringe o livre acesso à faixa de praia, pois para entrar é preciso passar pela loja onde um atendente da EcoNoronha confere o ingresso de acesso ao parque. Essa restrição é vista com muito pesar pelos moradores, que inclusive deixaram de frequentar o local. Questionei esse fato à SPU e ao MPPE para compreender suas visões acerca do acesso a uma área de “uso comum do povo” e obtive duas respostas um tanto distintas: a superintendente substituta Paula (SPU-PE) me informou que por ser uma UC de proteção integral existe a prerrogativa de restringir o acesso em prol da conservação, já o promotor André (MPPE) me disse que é ilegal tal restrição, inclusive o banheiro instalado sobre a faixa de praia ao lado do manguezal, cujo licenciamento não se tem conhecimento, mas que o MPPE não possui competência visto que é caso para o MP Federal. Independentemente de visões institucionais, a existência de um cercamento e uma infraestrutura no entorno de uma faixa de praia é, de fato, um impacto considerável a um ambiente que deve ser preservado sem interferência humana, como um parque nacional, principalmente em um local com resquício do único manguezal insular do Atlântico sul.

A praia do Leão, por sua vez, é uma das praias mais intocadas do PARNAMAR, ou seja, sem nenhuma infraestrutura turística, e é a praia símbolo da criação do parque, pois foi onde o TAMAR iniciou suas atividades

com a desova de tartarugas marinhas. Até então existe apenas uma porteira na estrada que dá acesso à praia do Leão e demais locais próximos, como mirantes e o forte do Sueste. A instalação de um PIC, mesmo com projeto sustentável que prevê autonomia de água e disposição de efluentes, é duvidosa quanto à sua necessidade para a proteção ambiental, o qual deveria ser o objetivo do ICMBio neste e em qualquer caso. Afinal, como um posto de controle equipado com banheiro contribuirá para a preservação deste local? Investiguei e analisei a demanda do projeto, mas não encontrei resposta para tal questionamento pessoal, bem como os ouvintes da plenária.

Em devolutiva à pergunta de uma ouvinte sobre a necessidade do PIC, Hanna Silva, Felipe comenta que a estrutura também serviria para atender à demanda da comunidade que utiliza o espaço, pois proverá um banheiro, coberto para descanso e pequena lanchonete. Para mim o comentário abaixo de Tia Hanna, como é chamada a professora da escola EREM Arquipélago, moradora há 30 anos, invoca a relevância de se ter mais uma construção relacionada aos visitantes em uma das poucas praias “intocadas” do parque, levantando dúvida sobre pra quem são dirigidas as ações do PARNAMAR. Mais que isso, referindo-se ao caso do PIC do Leão, Tia Hanna resume a atuação do ICMBio até então em preocupar-se muito mais com o ordenamento do PARNAMAR do que com as questões da APA:

“A praia do Leão é uma ou outra família que frequenta. Ou nós na escola que fazemos o passeio do Capim Açú ou Ponta da Atalaia ou dos Abreus. Qual a verdadeira necessidade dessa estrutura? Desse conforto? Qual o retorno disso pro ilhéu? Ai vai ter a concessão de novo de quem vai poder descer pra ver o guincho da água do Leão? Entende? Acho que cada vez mais é uma restrição do estar livre dentro de Fernando de Noronha... Caminhando... A gente só pode caminhar agora à medida que vocês autorizam. Antigamente a gente podia caminhar de madrugada, nós acordávamos às 5 horas da manhã e íamos pra Praia do Sueste. Não havia nada. A gente ia com os filhos, com os netos, com os parentes e olhava.

Mas agora tem uma cerca que limita e eu só posso entrar na Praia do Sueste quando vocês dão a ordem que se pode entrar. [...] Agora, tem uma coisa bonita: vocês já não cobram da gente a carteirinha. Porque vocês já conhecem a cara feia da gente mesmo. E não precisa mostrar todo dia a carteira. Mas veja que ponto estamos fazendo em Fernando de Noronha. É, internamente, restrições do andar, do ser livre da constituição, em prol de um turismo extremamente selvagem e capitalista onde ele só visa o conforto e a riqueza de um em prol de uma comunidade inteira que passa fome que não tem casa, etc. e tal. [...] É legal ter essa estrutura, está de parabéns o projeto, mas qual a devolutiva verdadeira e humana para a comunidade?”

Em teoria, o regramento de uso desse espaço serve como proteção contra a utilização de seus recursos de forma predatória. Mas na prática, afasta o morador do ambiente ao qual está intimamente acostumado,

reduzindo sua benéfica interação, além de priorizar o acesso do turista, o “forasteiro” que vem beneficiar-se daquele espaço protegido e, por estar de férias, já tem seu cronograma de atividades elaborado, podendo perfeitamente responder aos horários estabelecidos pelo ICMBio. Eu como moradora temporária, bióloga e estudante, passei pela situação a qual tia Hanna comentou: não pude ficar até o entardecer na Ponta das Caracas, parte do costão rochoso que compõe a praia do Leão, pois uma porteira impediria minha saída. Se eu fosse ilhéu, ou moradora há 30 anos, certamente me revoltaria contra um órgão que age “desta maneira” em “meu” local de vivência, sendo totalmente compreensível essa visão da comunidade.



Figura 39. Registros da V reunião ordinária: Apresentação do PIC do Leão (esq.) e momento de desabafo de Tia Hanna (dir.).

Sua fala ainda finaliza com uma das frases mais importantes que ouvi, afirmando que pessoas da comunidade não estão presentes nas reuniões. Mas esse comentário é mais profundo. Também se relaciona ao grande fluxo de pessoas na ilha e o caráter temporário destas, ao qual me incluo. Mesmo não sendo ilhéu de nascença, tia Hanna é ilhéu pela vivência, e percebe os problemas de uma comunidade flutuante que acaba por atribuir um caráter passageiro à maioria dos projetos, pesquisas e intenções de modificar o cotidiano insular. O conhecido “cemitério das ideias”, onde ótimos planos acabam por não ter continuidade.

“Eu estava olhando aqui. Quem são vocês aqui? Vocês não são daqui. Vocês estão comigo aqui, mas vocês não são daqui. Me desculpem eu não estou fazendo diferença.. [...] Mas na maioria das reuniões não tem ninguém daqui.” Hanna Silva, professora da EREM Arquipélago.

10.4.2. O processo participativo do mirante do Boldró

Entre as reuniões dos conselhos, houve um processo participativo para a elaboração de um projeto relevante para a comunidade. O mirante do Boldró é um espaço, no bairro Boldró, originalmente construído pelos americanos durante sua ocupação (Informação verbal, historiadora Grazielle), onde nas décadas de 1980-90 a comunidade se reunia para “dançar forró e lambada” (Informação verbal, Maguinho). O espaço era um dos poucos locais públicos de reunião e hoje se encontra abandonado e sem manutenção, mas ainda é referência à comunidade, principalmente aos moradores do Boldró que o utilizam por lazer nos finais de tarde e pelos surfistas locais, que observam um de seus principais pontos de surfe. Também é dos imóveis em tramitação na SPU para concessão ao ICMBio como área de interesse da administração pública.

Assim sendo seu histórico, a intenção do NGI é reformar esse local de modo a dar segmento à utilização pela comunidade, ao prover um espaço reformado para atividades sociais, como a capoeira que é desenvolvida com crianças e adultos da comunidade a partir de dois projetos de moradores locais sem fins lucrativos. Para isso, iniciou-se um processo de consulta à comunidade, onde algumas reuniões foram executadas com moradores e alunos da escola, com apoio do grupo Agentes Mirins coordenados pela historiadora Grazielle (Figura 40). Todas as tratativas, entre agosto e dezembro de 2016, foram comunicadas em plenária, sendo desenvolvidas ao longo de reuniões específicas com a participação da comunidade e pelo recebimento de sugestões via e-mail.

O principal desse processo foi, sem dúvidas, o envolvimento dos alunos da EREM Arquipélago, que projetaram no mirante suas aspirações de uso, desde observação de estelas até salão para festas de formatura e cinema ao ar livre. Quanto aos adultos, uma solicitação foi unânime: a não utilização comercial do espaço. Porém, o ICMBio, ao apresentar a proposta final em plenária do conselho gestor da APA, considerou a existência de um local a ser explorado economicamente como forma de viabilizar sua manutenção, visto que não teria como o órgão assumir tal postura. Os envolvidos no processo, incluindo Grazielle, ficaram desmotivados, como mostra o comentário dela e de Rogério Cueca, morador há 18 anos e um dos professores de capoeira há 17 anos:

“Eu só quero registrar que estou muito chateada porque me fizeram chamar meus alunos pra participar disso aí, a irmos em loco, onde todo mundo se posicionou qual é o sonho. Geralmente o sonho é o ideal mas não é a realidade - e realmente não é. Uma das coisas que todo mundo pontuou foi o “não café” porque isso consequentemente geraria a concessão do espaço e a gente já é carente de espaços culturais e quem pegar a concessão do café vai fazer a manutenção do resto do espaço - ninguém vai fazer a manutenção [...] de um espaço sem ter nada garantido. Então esse espaço que é pensado em bem estar, na cultura e educação vai acabar sendo concedido para a iniciativa privada. [...] E assim, sinceramente, eu não sei por que participei junto com meus agentes mirins de um processo que se dizia altamente democrático.” Historiador, professora e ilhéu Grazielle Rodrigues.

“Na realidade me chamaram pra participar dessa reunião [...], pois movimento uma certa quantidade de crianças aqui na ilha há muitos anos. A gente bateu de novo na tecla de não ter comércio, não ter geração de lixo, ser um ambiente para todos usarem sem restrições e isso que eu estou vendo ai é esse órgão (ICMBio) que vai fazer o que ele quer. Então nada do que foi discutido lá na hora, entre os que aqui estavam, vai ser considerado. Não vai ser nada do que a gente discutiu.” Professor de capoeira do projeto Escola Meia Lua Inteira, Rogério Cueca.

O ICMBio, sem intenção, não mediu as consequências do que o projeto participativo poderia gerar e também não prospectou a necessidade em manutenção do espaço. Essas “faltas” foram responsáveis por mais um

episódio de indisposição da comunidade com o órgão, mesmo com a melhor intenção em promover a participação da comunidade e devolver um espaço público histórico aos moradores.

“Isso agrava o processo que a gente participou desde o início. Sempre se existe requerimentos, auditórios, pra se vincular democraticamente o que a população quer. Mas no final é colocado sempre o que eles querem e não o que a população quer.” Comentário da moradora Lilian em plenária.



Figura 40. Registros do processo participativo do Mirante do Boldró: visita ao local pelos Agentes Mirins, com direção de Grazielle em agosto de 2016 (esq.) e primeira reunião com a comunidade na EREM Arquipélago em setembro de 2016 (dir.).

10.4.3. O ordenamento do Porto de Santo Antônio

Outro processo participativo interessante é o caso do ordenamento do porto. A área é estratégica uma vez que concentra a grande maioria das atividades de recreação marinha, massivamente relacionadas ao turismo, e dá suporte para outras atividades realizadas no ambiente marinho adjacente, além de ser o local de entrada da maioria dos suprimentos necessários para a manutenção da ocupação humana na ilha e saída de resíduos sólidos produzidos pela população com destino ao continente. Uma breve análise sistêmica do funcionamento desse local mostra como sua dinâmica de uso reflete na geração de resíduos e efluentes, bem como a congregação de atividades em uma área tecnicamente de serviços traz inúmeros conflitos de uso (Figura 41). Ainda sob essa visão, observa-se a atuação de diferentes órgãos e distintas competências, como Marinha do Brasil, ICMBio (NGI-Noronha), ATDEFN e o próprio conselho gestor da APA. A Marinha é responsável pela regulamentação e fiscalização das atividades marítimas, enquanto que a ATDEFN deve atuar como autoridade portuária (Decreto Distrital Nº 058/2011). Ao ICMBio cabe a questão ambiental e o conselho é o cenário de discussões sobre temas ligados ao uso do local, como o ordenamento das atividades.

A discussão sobre os conflitos de uso e impactos observados na baía de Santo Antônio, área que abriga o porto, é antiga. O plano de manejo da APA, elaborado em 2004, aponta o assoreamento do fundo da baía, falta de segurança, lançamento e acondicionamento incorreto de efluentes e resíduos sólidos, falta de controle das embarcações e de qualidade das águas como os problemas observados no porto devido à ausência de normas específicas e prevê um plano de ação para adequação da infraestrutura portuária de forma a reduzir o impacto ambiental causado e diminuir conflitos de uso. Além disso, também determina a necessidade de

monitoramento ambiental e de se estabelecer mecanismos eficientes de fiscalização do fluxo de cargas e pessoas, visto que o porto localiza-se na Zona de Uso Especial conforme o zoneamento da APA e é considerada área prioritária para conservação da biodiversidade marinha, demandando medidas especiais de manutenção, controle, monitoramento e fiscalização por abrigarem os serviços de infraestrutura existentes na ilha.

A competência de elaboração de um projeto portuário com o objetivo de adequação da infraestrutura e ordenamento das atividades desenvolvidas, observando-se as recomendações do plano de ação para adequação da infraestrutura portuária, é atribuída à administração distrital (ATDEFN), cabendo à Capitania dos Portos o papel de fiscalização das condições mecânicas e de segurança das embarcações. Ainda, é previsto que empresas e pessoas físicas que realizam passeios náuticos, de mergulho autônomo, caiaque e mergulho rebocado devem ser cadastradas e autorizadas pelo ICMBio e ATDEFN, inclusive seus instrutores, barcos e equipamentos, sendo que as empresas que alugam equipamento de mergulho livre devem orientar os turistas quanto às áreas onde a atividade é permitida, indicando guia cadastrado junto ao ICMBio e ATDEFN sempre que necessário ou solicitado.

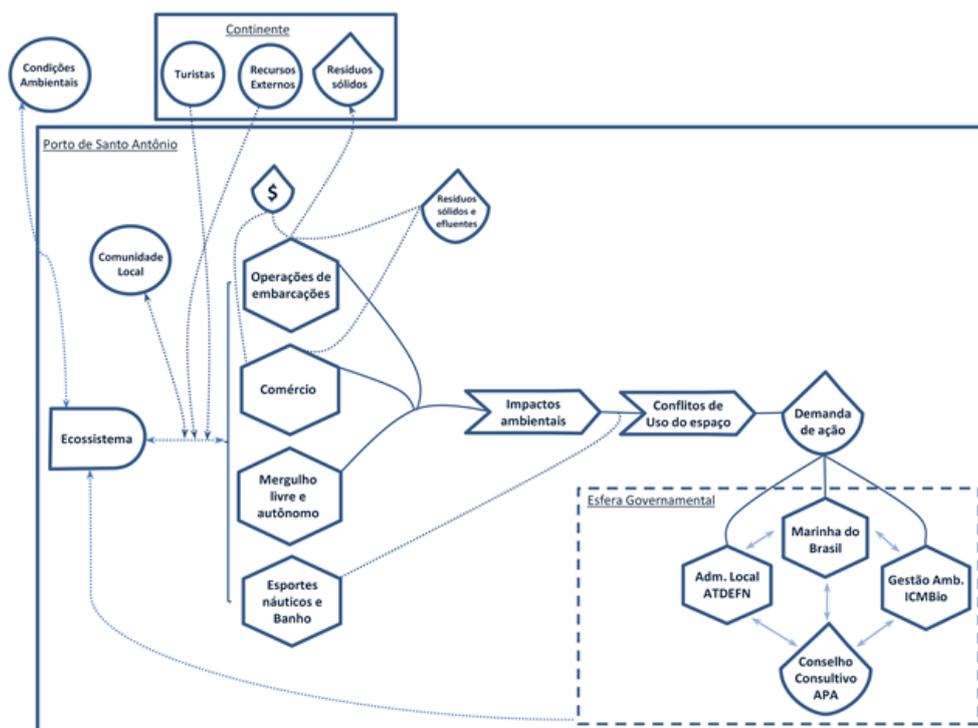


Figura 41. Representação sistêmica das principais atividades de uso da área portuária de Fernando de Noronha.

Conforme histórico de atas registradas no ICMBio, resolução a estes conflitos foram demandadas pelos diferentes atores, principalmente, pelo ICMBio, Bombeiros, Polícia Federal e Marinha do Brasil – Capitania dos Portos, devido às irregularidades observadas no local, como disposição incorreta de resíduos sólidos e efluentes, trânsito desregrado de embarcações e falta de sinalização de atividades recreacionais, inconformidades que comprometem não só a manutenção equilibrada do ambiente marinho, mas também a

segurança dos usuários do Porto e a efetividade das atividades comerciais, visto que a falta de regras operacionais ocasiona congestionamento e perigo de colisões entre as embarcações e usuários.

Desde então, em plenárias ordinárias, extraordinárias ou reuniões de Grupo de Trabalho específico, foram iniciadas propostas para o ordenamento da área, porém, essa discussão iniciou-se em 2008 e em 2016 continuava sem finalização de um plano conclusivo ou previsão de implementação, apenas uma proposta feita pelo GT. Sobre essa proposta, o Conselho Distrital pediu vistas ao processo durante reunião do conselho da APA e não tornou a dar nenhuma devolutiva sobre o tema.

“A Marinha trouxe essa discussão, a gente ficou quase um ano discutindo isso. Aí a gente criou o GT. Esse GT se reuniu com representantes de todos os órgãos [...] Desde o início a Marinha queria que essa proposta fosse incorporada na revisão do plano de manejo da APA. [...] Mas a intenção do ICMBio era que a proposta fosse aprovada no conselho e recebesse as colaborações para ser encaminhada a ATDEFN. A ATDEFN tem um processo de reorganização do porto, e na hora que fizer esse processo, leve em conta as considerações do conselho. Ponto era isso. O conselho fez o trabalho. Ia ser subsídio para a marinha baixar as normas dentro da água e ATDEFN em terra. Mas há seis meses atrás o Conselho Distrital pediu vistas do processo antes de ir a votação. [...] O conflito de uso da praia gerou esse pedido.” Histórico contado por José Martins, servidor do ICMBio que compôs o GT.

Como forma de conciliar a recreação e a conservação dos recursos marinhos, também está previsto no plano de manejo um trabalho de conscientização junto aos moradores locais e turistas, porém, sem regras estabelecidas torna-se difícil a execução de um trabalho com tal finalidade. Atualmente, a área “permitida” para essas atividades é considerada a oeste do canal de passagem de embarcações até uma boia sinalizadora situada no naufrágio do porto, porém essa informação não consta em documento oficial ou em alguma identificação visual no local (Figura 42).

Todavia, 6 meses após a proposta do GT ser paralisada pelo pedido de vistas no conselho, observou-se a necessidade de ampliar o fórum de discussão e fazer uma releitura da proposta preliminar, dando seguimento e fechamento à discussão. Com esta perspectiva, o NGI-Noronha, através do programa de Educação Ambiental, idealizou uma atividade capaz de ampliar a discussão sobre o ordenamento com atores que não estão presentes nas discussões do conselho da APA. Assim, conformou-se uma oficina sobre ordenamento do Porto de Santo Antônio, com a participação da comunidade diretamente envolvida nas atividades do local (Tabela 14).



Figura 42. Imagem de satélite com representação da “regra” seguida atualmente na área do porto e proposta pelo GT porto. A atividade foi realizada em formato de oficina nos dias 23 e 24 de agosto de 2016, sendo deliberado com o grupo a necessidade de mais uma reunião para fechamento dos trabalhos, ocorrida no dia 26 de agosto de 2016 com a participação de delegados escolhidos por eles. O objetivo da oficina foi discutir sobre o uso e ocupação da Baía/Porto de Santo Antônio para elaboração de dois produtos a serem apresentados na IV Reunião Ordinária do Conselho Consultivo da APA em Outubro de 2016:

1. **Proposta de ordenamento** com a perspectiva de quem realiza atividades comerciais ou de lazer no local para complementar a proposta de ordenamento do GT;
2. **Manual de boas práticas** na área do Porto elaborado a partir das reflexões feitas pelos participantes.

Tabela 14. Quantidade de participantes da oficina.

Representantes de Entidades Públicas	
ICMBio: analistas, voluntário e técnicos administrativos	5
Marinha do Brasil: Capitania dos Portos	2
Administração Distrital de Fernando de Noronha- ATEDFN	3
Representantes da Sociedade Civil	
Pescadores	1
Comerciantes de alimentos	3
Aluguel de pranchas e cadeiras	2
Dono de embarcações de turismo	3
Empresa de mergulho autônomo: empresário e contratados	7
Usuário turista	3
Usuário comunidade local	5
Total:	34

Como resultado, os delegados escolhidos apresentaram o resultado da oficina em plenária (Figura 43). A proposta consistiu em um mapa final interligando todas as sugestões dos participantes e outros três mapas, pensando na aplicação das sugestões em curto, médio e longo prazo. Quanto ao manual, foram indicados

tópicos voltados aos turistas, aos condutores de embarcações, aos mergulhadores autônomos e livres, comerciantes, praticantes de esportes náuticos e pescadores, bem como regras para os barcos que ficam na faixa de praia em uma espécie de estaleiro improvisado. Todo o material foi repassado à ATDEFN, pois como gestor portuário tem responsabilidade sobre a aplicação do ordenamento. A época, o plano de gestão do porto estava em elaboração e foi afirmado que a proposta seria inserida no documento final.



Figura 43. Registros da oficina (esq.) e da apresentação em plenária (dir.).

De fato, no final de 2016 foram observadas algumas intervenções na faixa de praia do porto, gerenciadas pela ATDEFN, como a retirada de cascos de embarcações antigas e organização do espaço dos comerciantes. Porém, o plano de gestão segue em elaboração e a maioria dos conflitos continua ocorrendo. Mas a oficina foi, sem dúvidas, uma ótima forma de interação com os usuários do porto que não estão presentes nas decisões e discussões do conselho.

10.4.4. A volta da SPU, a chegada da CPRH e o Bar do Meio

Resumidamente, o contexto do “retorno” da SPU é simples e complexo: o contrato de cessão firmado entre União e Governo do Estado de Pernambuco vem sendo desrespeitado, de um lado pelo Estado, que não cumpre com as obrigações assumidas, e de outro pela SPU, na falta de controle, fiscalização e desenvolvimento de ações efetivas para corrigir problemas apontados. Em outros termos, omissão de ambos os órgãos.

O relatório de auditoria (nº 201316876) da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do Governo Federal responsável pela defesa do patrimônio público, constatou a omissão da SPU quanto ao cumprimento das cláusulas do contrato, cujo objetivo era a implementação de ações e projetos com vistas ao ordenamento e à administração racional de uso, ocupação e desenvolvimento do potencial ecoturístico do arquipélago, prevendo diferentes encargos à ATDEFN, entre eles, o cadastramento de ocupantes, o impedimento de ocupações e usos irregulares e a apresentação de relatórios anuais de prestação de contas à SPU. Assim, em 2014, a CGU recomendou que a SPU adotasse medidas corretivas com vistas a elidir as irregularidades identificadas.

Entre as irregularidades, ressalta-se a concessão de TPUs em terrenos maiores que o permitido por lei, possível ilegalidade de todas as TPUs e a falta de empenho da SPU em atender às recomendações da CGU feitas em relatório preliminar. A ilegalidade das TPUs dá-se ao fato de que o governo não teria habilitação para tal,

mesmo com o contrato, e que os termos condicionam à moradia e não a pousadas de grande porte, devendo haver licitação para uso do território nestes casos, além de haver várias TPUs emitidas antes de 2002. Como recomendação, a CGU propôs que a SPU realizasse fiscalização das irregularidades e, antes da assinatura de novos contratos com a ATDEFN, buscasse a comprovação de que o Estado detém estrutura administrativa capaz de cumprir as cláusulas contratuais e de administrar corretamente os imóveis da União.

Para completar o contexto, o MP Federal, em janeiro de 2015, ainda instalou um procedimento preparatório (nº 1.26.000.003565/2014-91) para apurar irregularidades na transferência de imóveis a particulares, solicitando ao Tribunal de Contas da União (TCU) informações sobre fatos reportados em acordão do órgão, sendo o caso de barracões temporários da reforma do aeroporto transformados em residência favorecendo a empresa Queiroz Galvão S.A. e a José Gaudêncio (ex-chefe PARNAMAR), e ainda pela autorização da transformação da casa de Gaudêncio na Pousada Maravilha. Também se remete às denúncias feitas pela APN em 2000 sobre a questão imobiliária de Noronha. Nesse sentido, o caso da “volta da SPU” envolve a participação da AGU, CGU, TCU e MPF, bem como do ICMBio, dada sua complexidade.

Assim, algumas constatações preliminares feitas *in loco* pela SPU em maio de 2015 mostram que a SPU também foi omissa por não participar das reuniões do conselho desde 2011 e por não interferir nas discordâncias entre as ações da ATDEFN e aquelas desejadas pelo ICMBio, bem como em sua ausência quanto ao planejamento do desenvolvimento local, sendo estas algumas das preocupações do ICMBio apontadas em reunião à época. Além disso, afirmou-se a ilegalidade da pousada Maravilha, cujo imóvel deveria ser repassado ao IBAMA, mas sua TPU, emitida pela ATDEFN de 2002 e sem consentimento da SPU, foi firmada em nome de Gaudêncio.

Também se registrou que inúmeros casos de imóveis cedidos para fins residenciais são utilizados como pousadas ou estabelecimentos comerciais e que se tem conhecimento de que muitos desses empreendimentos são implantados e administrados por empresários que sequer são moradores da ilha e que se “associam” aos verdadeiros beneficiários dos instrumentos de destinação.

Ainda conforme o relatório de vistoria, seriam necessárias ações investigativas como consultar a legalidade das TPUs emitidas entre 1988-2002, solicitar ao Estado todas as TPUs, tombos e base cartográfica georreferenciada, cadastrar todos os ocupantes após a análise de legalidade, analisar cumprimento de cláusulas contratuais, determinar suspensão autorização/alteração de projetos, inserir o plano de manejo como exigência para anuência da SPU em projetos de reforma e definir um plano de fiscalização em parceria com ICMBio e ATDEFN.

Ou seja, a tarefa não seria fácil devido ao histórico de ação da ATDEFN, mas a situação beirava o limite, como mostra o comentário da superintendente substituta Paula (SPU-PE):

“Desde fevereiro (de 2016) que a gente está tentando contornar essa situação. Mas tem situação que é incontornável. Desde a raiz que não foi tratado o limite de discussão: “ó a lei permite até aqui...” [...] A quebra do contrato chegou na iminência de acontecer no final de 2015. O contrato ia ser reincluído e a SPU ia ter que arrumar um jeito de assumir isso aqui.”

Como forma de não rescindir o contrato, a ATDEFN propôs soluções para regularizar situações apontadas pela auditoria. Assim, a CGU também recomendou que fosse definido, junto ao Estado, um cronograma para a implementação destas soluções. Quanto à missão atual da SPU na ilha, Paula resume:

“O administrador chegou na última semana, nos últimos dias de prazo que a gente tinha dado pra reincluído o contrato. Ele disse que estava chegando, de fato fazia pouco tempo que tinha assumido, e ele se comprometeu em estudar o assunto, estudou e apresentou uma proposta dizendo: - “Olha eu tenho estrutura administrativa capaz de cumprir os encargos do contrato, mas eu vou precisar melhorar ela. Então eu vou reforçar o quadro de funcionários. Rever e criar o marco regulatório que está faltando”. Que seria a lei de uso e ocupação do solo que está faltando. [...]

Disse que iria estudar um plano de mitigação, revisão de todos os contratos, plano de regularização das ocupações com previsão de mitigação e compensação pras situações, que mesmo irregulares, seriam irreversíveis. Então haveria uma multa, alguma contrapartida do empresário pra se regularizar. Propostas do que ele poderia fazer pra que a gente desse mais um crédito ao Estado.

Então a CGU pegou esse documento e colocou como recomendação pra SPU que a gente construísse com o Estado, como o Estado tinha prometido demais, um cronograma dizendo quando ele ia fazer cada coisa daquelas que ele prometeu. Então a gente está hoje nesse ponto.”

Considerando todo o contexto já apresentado entre os atores, atualmente tem-se o cenário onde a SPU busca por mediar o problema da ocupação do solo de forma a não comprometer a comunidade e cobrar as responsabilidades institucionais da ATDEFN e consequentemente da CPRH. A CPRH, por sua vez, vem concedendo licenças ambientais conforme aprovação da ATDEFN, sendo o Bar do Meio, bar localizado entre as praias da Conceição e do Meio, ou seja, em área de marinha e zona de conservação conforme plano de manejo da APA, um desses casos.

À época do TAC de 2002 e consequente elaboração do plano de manejo finalizado em 2005, determinou-se que todos os empreendimentos já consolidados localizados em terreno de marinha e sem infraestrutura sanitária deveriam ser realocados. O tema também foi alvo de inquérito civil (nº 1.26.000.000785/2002-29) instaurado pelo MP Federal em 2002, cuja articulação deu origem ao GT Bares de Praia composto, inclusive, pela Gerência Regional de Patrimônio da União em Pernambuco e CPRH.

Desde então há uma enorme discussão sobre os bares de praia existentes nas praias inseridas na poligonal da APA, e inúmeros registros de irregularidades do Bar do Meio, inclusive na ATDEFN, entre 2010-2013.

Mesmo assim, reformas e ampliações do bar foram motivos para os autos de infração e termo de embargo lavrados pelo ICMBio em 2007 (AI n° 448089-D e TE n° 424159-C) e em fevereiro de 2016 (AI n° 036016-B), bem como pauta da última reunião promovida pelo MP Federal de Pernambuco entre ATDEFN, ICMBio, SPU e IPHAN no âmbito do inquérito civil em novembro de 2016, mostrando como o bar, o que também se aplica aos demais, ainda continua em funcionamento. E pior, em expansão em uma área sensível e de ocupação irregular em termos constitucionais, mesmo após o GT ter determinado, em 2011, que ATDEFN deveria tomar medidas efetivas para a regularização do espaço, sendo necessária a relocação do bar:

“Este GT determinou readequações e/ou realocações para alguns bares de praia já relacionados no Plano de Manejo da APA-FN, restando ainda apenas a publicação de ato normativo por parte da ADEFN para que os estabelecimentos passem a seguir as determinações existentes no relatório. A não finalização dos trabalhos deste GT tem dificultado a gestão da APA-FN, pois não foram oficializadas as ações estabelecidas pelo GT.” Redação de ofício encaminhado pelo ICMBio ao MP Federal em agosto de 2016 contextualizando o histórico do GT.

Ainda conforme este ofício, no local observam-se as seguintes irregularidades ambientais: (i) Ampliação da zona de ocupação da vegetação de restinga/terreno de marinha/Zona de Conservação por intermédio da instalação de estruturas fixas do bar (palhoças de palha, sofás, mesas, palco) e área de circulação de pessoas; (ii) Ampliação da zona de ocupação da vegetação de restinga/terreno de marinha/Zona de Conservação por intermédio da instalação de estruturas fixas e móveis de apoio ao bar (caixa d'água, container, banheiros químicos); (iii) Bloqueio substancial da ligação pela praia entre a Praia da Conceição e Praia do Meio pelas instalações do bar, obrigando os transeuntes a passar pelo interior do bar ou por um pequeno acesso junto ao mar. O documento ainda informa ao MP Federal que foram emitidos os ofícios à Vigilância Sanitária e ao CPRH cientificando sobre a situação sanitária de armazenamento e lançamento de efluentes, solicitando aos referidos órgãos que averiguassem qualquer irregularidade por ventura existente, complementando:

“O lançamento de efluentes é motivo de grande preocupação para a equipe gestora do ICMBio em Fernando de Noronha, tendo em vista o enorme impacto ambiental que pode causar. É sabido, ainda, que o tratamento e destinação dos efluentes produzidos no arquipélago está sobrecarregado, tendo em vista o aumento sistemático e contínuo do número de visitantes em Fernando de Noronha.”

Pela legislação vigente, são vedadas instalações fixas em áreas de bem comum do povo, bem como a restrição da livre passagem. Mesmo contrariando diretamente normas e regulamentos, estando embargadas quaisquer ampliações das ocupações e/ou estruturas existentes no local das autuações e destacando-se, ainda, a

necessidade de demolição das estruturas construídas, a licença para reforma do esgotamento sanitário realizada entre 2015 e 2016 foi expedida pela CPRH após aprovação do projeto pela ATDEFN. E o bar continua sendo um dos mais visitados por moradores e turistas, ampliando seu alcance para áreas adjacentes com a instalação de esteiras e bangalôs para uso dos clientes (Figura 44).

Em reunião aberta, com objetivo de esclarecer dúvidas com a comunidade sobre a atuação do SPU e ocupação do solo, Paula explica que a omissão da ATDEFN em cumprir com o contrato, principalmente no que tange a elaboração de um documento de planejamento urbano como o plano diretor, traz efeitos complicadores até na identificação legal por parte da equipe presente na ilha dos bens da União:

“O contrato de cessão prevê que ATDEFN deve, em 3 anos (a partir de 2002), publicar uma lei de ordenamento do uso do solo. Hoje o Estado está usando o plano de manejo que foi um documento feito com vistas a proteção ambiental e não tem nenhum caráter de disciplinamento urbanístico, ou seja, dizer o que é rua, o que é praça, o que é lote edificável... Dizer qual é o percentual de área verde que deve ser respeitado em cada terreno... E aí vale a regra pra todo mundo entendeu? [...] Então hoje não se sabe o que é uso comum do povo porque não se tem esse documento.” Comentário de Paula sobre a inexistência do plano diretor.



Figura 44. Vista geral do Bar do Meio (esq.) e lateral onde se localizam os bangalôs (dir.), em março de 2017.

A ausência de plano diretor logicamente tem efeitos sobre os empreendimentos licenciados pela CPRH, uma vez que o único documento considerado na aprovação do projeto urbanístico pela ATDEFN é o plano de manejo. De qualquer forma, nem o plano de manejo está sendo considerado no caso do Bar do Meio, sendo alvo de inúmeros questionamentos legais vindos dos diferentes órgãos já citados. Referindo-se a essa “confusão” institucional, o empresário “sócio” do permissionário do imóvel do Bar do Meio, comenta:

“A gente não está aqui a passeio, a gente está a negócio aqui na ilha se isso foi concedido para nós, a gente cria emprego, a gente paga imposto. A gente não está aqui pra acabar com o meio

ambiente. [...] Está aqui pra receber orientações que tenham coerência de órgãos que não se falam, que não falam a mesma língua. E nós cidadãos? O que temos a ver com isso?"

E ainda, falando sobre as tentativas de legalização do bar, explica sobre o processo de reforma e construção do banheiro:

"Vamos procurar como faz para legalizar. A regra foi assim: alvará de funcionamento, vigilância sanitária. Procuramos o promotor André (MPPE) pra auxiliar. Está tudo aprovado. Foi solicitado pela ATDFEN e pelo promotor um banheiro com tratamento digno. [...] Procurei o Felipe e o Júlio quando eu fiz o projeto. [...] Promotor falou que é o licenciamento é pela CPRH pela lei complementar 140. [...] Não fui pedir autorização pra ele.

Eu fui comunicar que eu estava licenciado, eu tenho licença de instalação e de operação [...] porque o MP quer que faça isso aqui (construir banheiros nos bares de praia) [...]. É uma ilha turística, não é uma tribo de índio. Então foi feito dentro de todas as normativas que o estado solicitou pra nós. A cartilha foi seguida a risca. [...] Se tem alguém que tem que ser penalizado é quem licenciou. Ninguém saiu fazendo nada a revelia. A gente aqui na ilha... pra que a agente vai querer poluir? [...] A gente vive disso."

O fato é que todos os atores institucionais estão cientes da situação deste caso há muitos anos, incluindo os órgãos reguladores. A localização, bem como a expansão do bar, é ilegal. Modificaram gravemente o meio ambiente. Não há dúvidas quanto a isso. Em nível de curiosidade, para sentar-se em um bangalô, instalado após 2005 em área pública além dos limites do bar registrados em 2002, é necessário pagar a quantia mínima de 300 reais. Ricardo, servidor do NGI, resume:

"O Bar do Meio, além de ele ter sido ampliado a partir de 2005, teve uma grande ampliação. Tem imagem de satélite comprovando e auto de infração em função disso."

Mas o caráter mediador do poder público vem permitindo sua existência desde o TAC de 2002, e é bem provável que o continue fazendo em 2017 mesmo se apropriando cada vez mais do espaço público de forma indevida, como resume a fala de Reinaldo Redorat, coordenador nacional do projeto Orla-SPU:

"Mas são situações que agente vai ter que analisar. A gente vai ter que buscar a solução. [...] Qual a solução que a gente vai dar? É muito fácil chegar e dizer "A lei diz isso, a senhora está fora, você está fora, pronto acabou. Próximo." Não é essa a solução. Não é essa a proposta do Governo Federal. Como não é essa proposta do Governo do Estado. Como não é essa a proposta do ICMBio, que também é Governo Federal. A gente tem que buscar compatibilizar esses interesses diversos com base na legislação. O poder público só pode fazer aquilo que a lei permite mas a lei você pode interpretar de uma maneira mais favorável.

Temos que buscar esses entendimentos na legislação de maneira que consiga atender aos direitos da sociedade. [...] Tem coisa que não dá pra aceitar. Então eu acho que nessa busca de atender aos anseios da sociedade é que o Estado foi além dos limites. Certamente não foi pra prejudicar, foi pra atender às necessidades do cidadão, dos moradores, dos empresários. [...] Vocês não tem interesse em destruir a ilha. Se destruir a ilha não tem turismo. [...]

A proposta é a gente (SPU) retomar as rédeas junto com o Governo do Estado, junto com a sociedade civil, com o Governo Federal, para discutir a gestão disso aqui. O Estado foi além do que poderia e em outras situações deixou de fazer. Então isso trouxe esses problemas todos que foram evidenciados pelos órgãos de controle TCU, CGU e MP Federal. Então nós vamos retomar esse processo junto com o Estado, que é o gestor. Queremos que o Estado continue sendo gestor.” Finalização da fala de Reinaldo sobre os impasses de ocupação do solo observados na ilha.

É claro que as soluções para problemas antigos e de alta complexidade não são fáceis, pois envolvem interesses difusos e servidores na “linha de frente” das tratativas. Mas quais seriam os direitos da sociedade? O que tem mais peso nas decisões do poder público? A regularização de espaços públicos apropriados indevidamente para fins comerciais ou a manutenção do meio ambiente equilibrado? As determinações da lei complementar 140 ou a efetiva e solidária cooperação entre os órgãos? A compreensão de que uma área marinha protegida não pode ser usada indiscriminadamente pelo ser humano ou o fato de que já existe um turismo consolidado e é preciso responder às suas demandas? Noronha precisa de limites de ocupação e não de infinitas tratativas e regularizações. É lógico que nem todos poderão ser contemplados, afinal é uma ilha.

Essas questões tem ampla relevância na compreensão do contexto da gestão pública. Elas permeiam, inclusive, a relação institucional entre ICMBio e ATDEFN/CPRH quanto aos processos de licenciamento, instrumento principal e indispensável ao controle da ocupação. Nesse sentido, o NGI-Noronha/ICMBio procurou reestabelecer, de forma solidária e cooperativa, a comunicação com o CPRH para alguns casos específicos em que o órgão compreende necessária sua participação, pois nota-se que não possui controle algum sobre os empreendimentos da APA. Porém, observa-se reticência na postura do diretor de licenciamento, Nelson, como mostra sua fala em reunião técnica realizada com a presença da ATDEFN e SPU:

“Para dar segurança ao entendimento da CPRH nós submetemos esse documento para a nossa Procuradoria Geral do Estado. Por enquanto, a gente entende que quando da ocorrência de algum processo de significativo impacto ambiental a gente deve necessariamente ouvir o gestor da APA porque é assim que determina a lei complementar 140 e a Conama 428. Mas inclusive um dispositivo na 428 mostra a não necessidade de comunicar quando o empreendimento está dentro da área urbana.”

Nelson refere-se ao parecer do MPPE que explicita a participação obrigatória do ICMBio, com caráter de deferimento, apenas em empreendimentos com EIA/RIMA e à devolutiva do ICMBio com o parecer de sua procuradoria especializada que afirma que é possível sua participação também em empreendimentos localizados em zonas sensíveis conforme o plano de manejo. Pelo histórico apurado, a CPRH tinha comunicação direta com a chefia da APA para tratar dos processos de licenciamento, incluindo aqueles de pequeno porte, que poderiam, inclusive, obter ciência do órgão através de e-mail. Por isso um acordo de cooperação foi elaborado pelo NGI após a quebra nessa comunicação e constatação de que o órgão já não tinha ciência do que estava sendo construído na ilha:

“Acho que ele parou de mandar (comunicar o NGI sobre os processos) por causa do parecer do MPPE. Mas bem antes disso os processos já não estavam vindo mais pra cá. No conselho se fez uma câmara técnica pra licenciamento [...] desde a câmara técnica ficou acordado que inclusive as comunicações viriam por e-mail então isso ajuda muito mais o trâmite. Eu respondia alguns e falava “esse pode tocar que o licenciamento é simples”.

Depois de uma hora pra outra ele (Nelson, CPRH) parou de fazer. Inclusive a gente pediu participação no processo porque viu inconsistências. 26 casas de uma vez só? Complexo né?”
Explicação de Lisângela Aparecida, ex-chefe da APA e servidora do NGI.

No entanto, não surtiu efeito prático. Para Nelson, qualquer acordo feito com o ICMBio dependeria do entendimento da procuradoria, mostrando-se fechado em compreender a proposta feita pelo NGI sob o caráter conciliador do gestor Felipe. Mais que isso, ele indica que a CPRH deixa a cargo da ATDEFN a análise do projeto arquitetônico do empreendimento quanto às normas do plano de manejo da APA, observada através do diálogo abaixo:

Paula Ferreira (SPU): “Na hora que vocês fazem o licenciamento, vocês seguem a risca o plano de manejo em relação ao que pode e o que não pode?”

Nelson Maricevich (CPRH): “É isso que a gente está buscando, esse esclarecimento junto à procuradoria.”

Paula Ferreira (SPU): “Mas existe alguma dúvida que vocês tem que seguir o plano de manejo pra licenciar dentro da apa?”

Nelson Maricevich (CPRH): “Nós não entendemos que os empreendimentos que nós licenciamos aqui são de significativo impacto ambiental (referindo-se ao fato de que o ICMBio não teria relação com o licenciamento nesses casos). [...]”

Patrícia Boness (ATDEF): “O que ela (Paula) está perguntando é o seguinte, o ritual do licenciamento que vocês executam tem alguma coisa que decumpra o plano de manejo?”

Nelson Maricevich (CPRH): “Não. Claro.. E quem aprova o projeto é a ATDEFN. [...]”

Patrícia Boness (ATDEFN): “Por exemplo, a gente (ATDEFN) não aprova. A gente segue também o que diz o plano de manejo. [...] Vamos supor, não pode atividade de indústria em canto nenhum.. Óbvio que a gente vai seguir o que diz o plano de manejo. [...] A lei estadual diz que só pode ter licença prévia após a anuência do município, e a gente substitui o município nesse caso.”

Felipe espanta-se com o fato de a CPRH não considerar diretamente o plano de manejo em seus processos de licenciamento e questiona novamente a Nelson, cujas respostas seguem afirmando que é papel da ATDEFN ao aprovar o projeto urbanístico e não necessidade da CPRH em seu rito de análise. Em continuação à discussão, o NGI apresenta as motivações que geraram a necessidade da proposta e a procura pela CPRH:

Júlio Rosa (NGI-Noronha/ICMBio): “O plano de manejo estabeleceu um rito e ai esse entendimento mudou e esse rito não está sendo seguido.”

Patricia Boness (ATDEFN): “Mas quando a gente não cumpriu com o zoneamento?”

Ricardo Araújo (NGI-Noronha/ICMBio): “Exemplos tem alguns, como a pousada da Morena.”

Felipe Mendonça (NGI-Noronha/ICMBio): “Tem vários exemplos em que a gente não foi consultado. Olha, algumas coisas na nossa avaliação são muito graves. Nós consultamos no site da CPRH e no ano de 2016, das 35 licenças ou autorizações emitidas na ilha, apenas 11 passaram pela avaliação ou ciência do ICMBio. Algumas nos preocuparam mesmo, como conjuntos habitacionais de 26 casas e a pousada que permite passar de 7 dormitórios pra 51. Assim, se isso não tiver potencial degradador numa ilha, a gente não sabe o que pode ser mais potencial degradador que isso. São processos que não passaram por nossa consulta. Parte desta pousada está em zona urbana e parte em zona de conservação, como o caso da pousada da Morena. [...] Mesma coisa o Bar do Meio.”

Mas como já muito discutido, a PNMA, o SISNAMA e inclusive a Lei Complementar 140 deixam muito claro o dever de todos os entes da federação em zelar pelo meio ambiente, o que torna descabido o fato de uma OEMA não se atentar ao documento base regulador de uso de uma UC, independentemente da aprovação prévia pelo órgão local ou pela diferença entre as esferas de poder. Sendo esta apenas mais uma amostra do caráter fraco, do ponto de vista jurídico, de proteção da categoria APA dentro do SNUC.

A proposta do NGI prevê que empreendimentos localizados na área urbana dependerão de Autorização para Licenciamento Ambiental (ALA), emitido pelo ICMBio, nos casos em que excederem 450 m² de área construída ou tratarem-se de loteamentos, conjuntos habitacionais, estradas e demais equipamentos de infraestrutura urbana. Nas demais áreas do zoneamento, todas as tipologias de empreendimentos dependerão de ALA. Por fim, o CPRH apenas se manifestará após resposta da consulta feita a Procuradoria Geral do Estado (PGE) sobre

as competências das instituições no processo de licenciamento ambiental, enquanto que a ATDEFN encaminhará o pedido oficial ao administrador geral.

A implantação de uma sede da CPRH e o retorno da atuação da SPU, além da consolidação do NGI, podem ser vistos como mudanças positivas do período 2016-2017 no sistema de gestão da ilha geradas a partir da ação de órgãos reguladores. Mas é importante que todos os órgãos tenham integração mútua para que as tratativas tenham desfecho prático, o que não é tão simples assim e muitas vezes dependem da missão de cada instituição, bem como da vontade do servidor público que representa a instituição, como exemplifica a fala de Lisângela quanto questionada sobre o histórico de diálogo com os órgãos públicos:

“Já tivemos comunicação sim. Esse lance que o diálogo começa a agora não é bem assim. Na CPRH sempre tivemos comunicação com o Nelson. [...] Tem um outro técnico também que me ajudou muito nas operações de fiscalização aqui, principalmente na COMPESA e nesses autos de infração lavrados. A ATDEFN também. Na última operação de ocupações irregulares (incluindo bares de praia), por exemplo, as notificações foram da ATDEFN.”

Atualmente, a SPU vem envolvendo-se cada vez mais com os problemas da ilha, e inclusive procurando implementar ações previstas no Noronha+20 que ficaram esquecidos. Com a instalação física da CPRH e maior proximidade entre os servidores, espera-se uma maior cooperação entre o órgão e o ICMBio como forma de resolver os impasses caudados pela ocupação irregular na ilha. Mas o caminho, como visto, será longo.

10.4.5. MPPE em ação: O caso do TAC do lixo

Em âmbito estadual, a atuação reguladora do MP também interfere no sistema da gestão pública ambiental. Após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS (Lei Federal nº 12.305/2010), a União, Estados e municípios brasileiros iniciaram corridas institucionais para adequação dos conhecidos “lixões”, aterros sanitários sem requisitos ambientais mínimos.

Nesse período, em meio a inúmeras notícias sobre o “paraíso do lixo” em Noronha, sua UTRS, localmente ainda chamada de lixão, o MPPE instaurou um Procedimento de Investigação Preliminar (Portaria nº 005/2011) e documentou passivos ambientais provenientes do acúmulo de lixo. Como resultado da cobrança institucional, a ATDEFN iniciou a destinação de toneladas de resíduos que estavam acondicionados há anos no local, sendo divididos em lotes que somaram em torno de 400 toneladas de lixo.

“Estamos trazendo técnicos capacitados para discutir a questão do lixo, reciclagem, água e esgoto e isso é a primeira vez que é feito na ilha. A população terá a oportunidade de discutir esses assuntos e participar de uma audiência, quando será gerado um documento que irá definir o que vai ser feito e que irá nortear as ações do MPPE sobre a temática.” Promotor André Rabello em entrevista ao Diário Oficial do Estado (DOE) 25.05.2013.

Em continuação à investigação, instaurou-se o Inquérito Civil nº. 01/2013 com o objetivo de acompanhar a aplicação da política federal e pernambucana de gestão de resíduos (Lei Estadual nº 14.236/2010) na ilha. Após audiências públicas, eventos para discussão com a comunidade e capacitação promovidos pelo MPPE, culminou em um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) elaborado, inclusive, com sugestões da população. Esse TAC foi encaminhado a ATDEFN em junho de 2014.

Meses antes, a então chefe da APA, havia lavrado o Auto de Infração 039764-B direcionado ao administrador-geral Romeu Baptista contendo o mesmo parecer do MPPE sobre os passivos. Mas nada foi resolvido. Em 2016 a ATDEFN foi oficiada pelo MPPE para proceder com a destinação final dos resíduos de óleo, alvo de denúncia pela população em audiência pública de janeiro daquele ano, bem como os passivos, e recebeu novamente o TAC, como explica o promotor estadual:

“Na questão específica do lixo aqui em Fernando de Noronha, a investigação preliminar gerou um inquérito civil que está em andamento e vemos bastante avanço. Estamos em fase final de revisão e tudo indica que agora, até o final de dezembro, vamos fazer a assinatura do Termo de Compromisso Ambiental (TAC), que são as normativas previstas na lei nacional de tratamento de resíduos sólidos, da legislação estadual e local, e que já esta sob apreciação da ATDEFN que se dispôs a assinar esse TAC.”

Porém, para que o administrador assinasse o termo, seria necessária uma reavaliação de seu conteúdo, mais uma delonga na tratativa sobre o assunto. Angela Tribuzi, quando questionada sobre o tema, explica:

“Não é um TAC né, é um termo de compromisso ambiental (TCA) pra colocar em prática a lei de resíduos sólidos federal. Tem que colocar. Já existia um termo de compromisso ambiental que eles tinham tentado fazer com a gestão passada. A gente pegou o termo e analisou. Tem todo um plano de trabalho pra cumprir. [...] Mas como estava há muito tempo, eles pediram pra revisar (departamento da ATDEFN) e aí chegou pra gente (Angela e Luís Eduardo) sexta feira. Pra gente ler, dar o parecer e o administrador assinar. Eu acho que ainda esse ano, no máximo no início do ano que vem (vai ser assinado e colocado em prática). [...] A gente está resolvendo essa questão do passivo, pra levar isso pra Recife. Em 2017 a gente vai focar muito na usina, trazer melhorias pras pessoas.”

TCA é uma forma específica de TAC utilizado no âmbito jurídico ambiental, mas na prática corresponde ao mesmo instrumento, tanto que o promotor utiliza o termo TAC em sua explanação. O importante é que, até fevereiro de 2017, não havia registro de que o documento tenha sido assinado. Mas de qualquer forma, a ATDEFN já fez melhorias na usina devido ao pedido do MPPE e está destinando regularmente resíduos ao continente. O problema continua sendo a enorme demanda observada (Figura 45).



Figura 45. Registros da UTRS de Noronha: A) resíduos volumosos como cadeiras e fogões dispostos direto ao solo; B) *bigbags* e fardos compactados para envio ao continente; C) pequena amostra do total de garrafas de vidro trituradas; D) área de triagem dos resíduos e os trabalhadores do continente da empresa Universo.

10.4.6. O mantra da pesca da sardinha no parque

Entre os conflitos relacionados especificamente aos ilhéus, devido à cultura alimentar insular, o plano de manejo do PARNAMAR, em 1990, já apontava a pesca e a caça de lagosta e de caranguejo. A caça da lagosta e do caranguejo são frequentes motivações para autos de infração e advertências lavrados pelo ICMBio atualmente, e atrita expressivamente a relação entre os fiscais que são em sua maioria ilhéus – e pescadores. Nesse sentido, o plano de manejo erra, parcialmente, quando afirma que:

“É um hábito antigo e, apesar de entenderem que não podem mais praticá-lo, alguns ilhéus são flagrados caçando dentro do Parque. Acredita-se que, aos poucos, tal hábito deixará de existir, mesmo porque são quase sempre as mesmas pessoas que insistem na caça ilegal.” Página 108.

Pois o hábito não deixou de existir, e o conflito só tem dimensão menor porque grande parte da comunidade tradicional mudou-se para o continente. Sobretudo, um dos conflitos mais antigos que persiste até os dias de hoje é a pressão dos pescadores pela abertura do PARNAMAR à pesca da sardinha, isca utilizada para a pesca de espécies alvo da atividade como barracudas e cavalas. No contexto insular atual, diferente do panorama de 1990, pode-se considerar que é o único conflito observado que não tem relação direta com o turismo.

A utilização da sardinha como isca sempre foi realizada de forma muito específica: com tarrafa, quando o mar está sem ondas e os cardumes estão muito próximos à praia (arrufo). Essa forma de obtenção de isca foi eficiente até o final dos anos 1980, visto que a pesca era realizada tradicionalmente com isca morta. As sardinhas eram armazenadas e utilizadas mesmo quando o mar estava agitado. Em meados dos anos 80, quando se iniciou a pesca com isca viva, esta forma de obtenção de isca passou a ser limitada em dias de mar agitado na APA, iniciando assim a pressão para obtenção de isca viva na área do Parque.

“Por mais incrível que isso possa parecer, até mesmo os peixes costumam faltar à mesa dos noronhenses. Isso, apesar Fernando de Noronha ser um pedaço de terra cercado por água e de peixes por todos os lados. “Quando a gente acha peixe pra comer lá no frigorífico é por um preço maior até que no continente”, queixa-se Chico Flor. A explicação para o fenômeno pode ser o fato de que Fernando de Noronha tem hoje, na ativa, pouco mais de duas dezenas de pescadores de verdade.”
Jornal do Brasil, edição 320, 26 de fevereiro de 1989.

A reportagem acima mostra que o panorama de poucos pescadores noronhenses não é uma característica peculiar dos dias de hoje. De fato na ilha encontram-se alguns pescadores ilhéus e a grande maioria de fora, pois com o crescimento do turismo, houve uma mudança do formato da pesca. Os filhos dos pescadores optaram por não mais pescar, já que agora estão engajados nos serviços turísticos, que são mais rentáveis.

Assim, a pesca que antes era uma atividade familiar e comunitária, realizada pelo dono da embarcação e seus filhos, familiares e amigos, passou a ter um formato empresarial, uma relação patrão-empregado com a contratação de pescadores vindos do continente de forma cada vez mais crescente. Hoje, Seu Zezinho e Seu Orlando são os pescadores “líderes” da cadeia produtiva, pois possuem alguns barcos e empregam pescadores principalmente vindos de Recife ou Natal.

Pelo cadastro em elaboração do NGI-Noronha, é provável que se tenham em torno de 180 pescadores, considerando profissionais e de lazer que pescam com frequência para subsistência, mas sua cadeia produtiva é muito fragmentada e sem estrutura. Ou seja, não é uma atividade econômica em “competição” com o turismo, por mais que o pescado seja vendido primordialmente a restaurantes e hospedagens. Seu caráter é artesanal, com barcos pequenos, que são em maioria de madeira, ou em terra com linhas de mão e tarrafas no caso da sardinha. Além disso, o plano de manejo considera permitida sua atividade, conforme afirma:

“A pesca profissional, propriamente dita, não apresenta nenhum problema, vez que ocorre fora do parque. Entretanto, quando este foi criado, os pescadores amadores pressionaram, e continuam pressionando, a administração da Unidade de Conservação, que definiu alguns pontos de pesca sob controle. [...] Até que a diretoria do IBAMA apresente uma solução, o manejo do parque se adaptara à tolerância da pesca, apesar de ser ilegal de acordo com a legislação vigente.” Página 107.

Porém, com a promulgação do SNUC em 2000 e a chegada do ICMBio com diretrizes de ação mais duras, torna o que era um “acordo de cavalheiros” em uma ameaça à boa relação com os pescadores. Após 14 anos de criação do PARNAMAR, em 2002, a coordenação nacional do IBAMA em Brasília determinou que todas as licenças provisórias dadas à época a pescadores deveriam ser canceladas, incluindo a captura de lagosta. Mesmo assim, a flexibilização para a pesca da sardinha em alguns pontos do parque foi mantida pela chefia no período (Gaudêncio e Maguinho), como nas praias do Sueste, Caieira e Leão nos períodos de mar bravo. Mas o ponto crucial da mudança no panorama deste conflito deu-se com a chegada do ICMBio, como mostra o comentário de Seu Orlando quando questionado sobre desde quando existe o impasse atual:

“Desde Bicuda (Fabiana, chefe em 2008-2011) quando chegou aqui. Pressionaram ela. Sacanearam. Ela mostrou que era chefe. Quando ela abriu foi muito criticada... Pelos fiscais inclusive. Conjuntura de bandido (os fiscais locais). Eles todos viveram e conviveram. Se apoderam do poder da polícia federal e vão desmoralizar você e desfazer da sua pessoa. Quando criaram o parque, eu e meu pai participamos. Deram 50 metros da pedra (como limitação para a poligonal do PARNAMAR).

A gente disse: “Não, vai destruir tudo. Vamos botar 50 metros de profundidade”. Teve Heleno, depois Gaudêncio... depois Maguinho. Era pra liberar tudo. Podia entrar no Sueste (uma das praias do parque), pegar sardinha no Sueste.. [...] Maguinho era um dos caras mais honestos da face da terra. [...] Além de dar apoio ele explicava. Até hoje.”

Seu Orlando refere-se à primeira gestão do ICMBio na ilha, em 2008, quando Fabiana Bicudo era chefe do PARNAMAR. Ainda comenta sobre sua participação, e de seu pai Sr. Salviano, outro ilhéu e pescador “famoso” da época de Julio Grande, no movimento de apoio à criação do parque e determinação das regras relacionadas à pesca. Explica que a pesca era permitida com o IBAMA, pois a criação do parque também serviria para proteger os pescadores locais de quem vinha de fora, e que os próprios pescadores fiscalizavam a área. Já Seu Zezinho, conta mais detalhes sobre o conflito com a gestão do ICMBio na ilha:

“Chegou uma hora que ela (Fabiana Bicudo) disse: “Não, não vou fazer (liberar a pesca)”. Eu disse: “Mas hoje você pode”. Felipe (gestor atual) não pode fazer isso hoje, mas ela podia. “Você pode, você não está fazendo porque você não quer. Eu vou a Brasília, vou avisar você pra depois você não ficar com raiva de mim. Vou a Brasília, vou orientar seu superior e vou falar tudo que esta acontecendo aqui. Então você vai se prejudicar. O que eu sei vou falar tudo.

Aí ela: mas seu Zé, como é que vai fazer? Falei: Vai fazer o seguinte, você estima um horário e a gente vai cumprir. E eu mesmo vou acompanhar meus pescadores. Chegou aquela hora, se pegou, pegou, se não pegou vai ter que sair”.

Seu Zezinho conta que à época, tomou a frente da discussão com o ICMBio e conseguiu fazer um acordo com a chefe do PARNAMAR, explicando que até então a pesca era permitida para os moradores. Porém, alguns pescadores de pedra, não embarcados, que poderiam ser inclusive amadores, infringiram o horário estipulado:

“Só que aconteceu o seguinte: Os (pescadores) de barco fizeram certo, mas os de terra não fizeram. Onze horas o cara estava pescando lá dentro. Maré seca e os caras pescando. Seis horas da noite ela ligou pra mim: “Seu Zezinho tudo bem? Eu disse: “tudo bem”. “Quer uma notícia?” “Se for boa me dê, se não for boa não me dê.” “A partir de agora está fechado lá.” “Mas por que minha filha?” “Porque o cara ao meio dia estava pescando.”

Esse fato foi responsável pela quebra do acordo, pois Fabiana determinou a proibição da pesca novamente, já que os pescadores não estavam cumprindo com sua responsabilidade. Mas Seu Zezinho considera que a postura da gestora não tenha sido correta, visto que ela deveria punir os infratores e não quem estava cumprindo a regra como ele e os demais pescadores profissionais embarcados empregados por ele.

Ainda atribuiu sua postura ao fato de que ela logo saiu da chefia do parque, como se não quisesse se “incomodar mais” com o conflito:

“Mas se o cara está lá pescando, o que você faz? Manda o fiscal ir lá autuar ele, não a comunidade. Mas ela disse: “Não, porque a coisa está difícil...” Eu respondi: “Está bom então não tem mais jeito, não tem mais jeito.” Penalize aquele que errou. Seu amigo erra quer dizer que você tem que pagar por tudo? Você tem que pagar junto se você não errou? Foi uma coisa que ela fez errado. Então eu disse a ela: “A senhora fez errado e não era pra ter feito isso.”, mas ela já estava com os planos de voar mesmo, né?

De qualquer forma, seu Zezinho também conta que na última tentativa em permitir a atividade, o não respeito à regra estabelecida e aos fiscais responsáveis pelo controle terminaram com as tratativas permanentemente:

“Aí outra vez liberaram novamente até 8h no Sueste, pra pescar sardinha lá. Pescador 10h estava lá, 11h estava lá. Fiscal foi lá e mandaram o fiscal pra um monte de canto que nem sabe onde fica. E o que aconteceu? Fechou de novo. Mas por causa disso. [...] O certo é (liberar) quem vive de pesca. Não quem pesca por lazer. Na pedra (em terra, sem barco) ninguém pesca profissionalmente.”

Desde então a pesca é terminantemente proibida, seguindo à risca o que prega o SNUC. Na segunda gestão do ICMBio, a partir de 2011, O embate culmina em uma operação sigilosa coordenada pelo IBAMA e ICMBio (Brasília) com o apoio da Marinha e da Polícia Federal sem nem o consentimento do chefe do PARNAMAR à época, Ricardo Araújo, atualmente servidor do NGL. Nessa operação, pescadores foram presos e tiveram seus equipamentos apreendidos por fiscais do ICMBio que não eram locais (ou seja, da UC), pois estavam na área do parque conforme poligonal mas além da isóbata de 50 metros, ponto de referência aos pescadores artesanais

para o limite geográfico do parque. Essa falta de compreensão gerou uma comoção local exigindo uma reunião da UC com os moradores, colocando o chefe em uma “péssima situação de conflito” frente à comunidade. Em memorando dirigido à presidência do ICMBio e com cópia à coordenação regional, Ricardo finaliza:

“Com o intuito de preservar o trabalho educacional e de conscientização que vem sendo construído junto à comunidade de Fernando de Noronha, e também não inviabilizar a pesca artesanal, esta chefia entende que se faz necessário trabalhar de forma legal e técnica para a manutenção da biodiversidade e das atividades tradicionais de pesca. [...] Trazer a comunidade insular para a legalidade e ao mesmo tempo reconhecer os impactos da criação do parque em seus modos de vida podem criar uma sinergia entre ilhéus e as UCs aqui existentes, o que poderá aumentar a proteção em si, visto que ter a comunidade de novo como parceira da conservação é uma das melhores estratégias de conservação existentes.”

No trabalho educativo ao qual Ricardo faz alusão, pauta-se uma oficina realizada meses antes, em agosto de 2012, com a presença de Felipe Mendonça (não é por acaso que Felipe é o atual gestor, pois sua formação e atuação no ICMBio se dá no âmbito da gestão de conflitos). Nessa oficina, ficou claramente registrado que o apoio dos ilhéus à criação do PARNAMAR, movimento pró-parque coordenado por Mesquita, tinha como motivação a promessa de que apenas pessoas de fora não poderiam pescar na área e que os pescadores locais poderiam continuar sua atividade, protegendo-os da sobre-exploração por “forasteiros”. Mas mais importante que isso, ficou registrado que até 2008 essa regra era válida com algumas restrições: determinadas praias onde a pesca era permitida, emissão de autorização do IBAMA e fiscalização do pescado. Todo morador da ilha poderia pescar.

Como encaminhamento das deliberações feitas com os pescadores em 2012, ficaram estabelecidas regras que permitissem a pesca da sardinha a partir da assinatura de um termo de compromisso, incluindo a contribuição do professor Paulo Travassos (UFRPE) com estudos sobre a sustentabilidade de tal ação. Para isso seria criado um GT composto por pescadores e representante do conselho do PARNAMAR, que elaborariam a minuta e a apresentariam no conselho. Em agosto 2014 o assunto chegou até a presidência do ICMBio em Brasília e ao MP Federal através de encaminhamentos do GT.

Enquanto isso, moradores e pescadores protestaram amplamente na ilha com apoio da ATDEFN e do Conselho Distrital, bem como com apoio de seu Domício, que após lutar no movimento pró-parque, sentiu-se enganado pois as áreas de pesca como Sueste e Pedra Alta deveriam estar “fora da reserva” (Figura 46). Mas há relatos de que a maioria das pessoas presentes no protesto não sabiam sua motivação real, ou seja a sardinha, e estavam mobilizados contra a proibição da pesca na ilha, fato que nunca ocorreu, visto que a APA apresenta uma zona de pesca artesanal exclusiva. Finalizando o protesto, ocorreu uma reunião que contou inclusive com a presença do Ministério da Pesca, como forma de regularizar a situação dos pescadores, porém sem o ICMBio.



Figura 46. Manifestação em frente a sede do NGI-Noronha (esq.) com seu Domício (de laranja) e reunião pública na EREM Arquipélago (dir) (Fonte: Blog Viver Noronha/Ana Clara Marinho).

Porém, em novembro de 2014 Ricardo foi exonerado da chefia do parque aparentemente por “ter linha de atuação contrária a nova diretoria do ICMBio” (Blog Viver Noronha, 11.11.2014). Portanto, essa discussão arrastou-se até 2016, quando Felipe chegou e viu-se em um cabo de guerra:

“Se eu pudesse escolher um conflito socioambiental pra lidar agora não seria esse. Eu queria conhecer mais a realidade local. Eu estive aqui em 2012. [...] Agora cheguei aqui e falei com os pescadores foi isso: Ó a última orientação institucional que nós tivemos é que “não se discute o assunto”. [...] Mas, de minha parte, a gente tem que tratar institucionalmente o caso. Então vamos abrir um processo. Até então eu não tinha encontrado um processo. Hoje nós temos. Onde foram solicitados vários pareceres. [...]

Aí depois teve toda a aquela movimentação, reunião em Brasília... Onde o nosso presidente abriu essa possibilidade. O Rômulo (Mello) deu essa orientação seguindo a orientação do plano de manejo (do PARNAMAR). [...] Eu tinha menos de um mês naquela reunião. Eu queria ter mais elementos para estudar o caso e mais margem de manobra pra negociar. [...] Mas o Rômulo falou pro administrador, pro pescador, pro empresário na reunião: “Ok. Pode ser discutido. Ter essa possibilidade de abertura por um período de transição onde a médio e longo prazo seria proibido”. Quase que ele amarrou minha possibilidade de negociar o conflito. Então assim, a todo momento que os pescadores me demandavam “e a promessa do presidente?”.

A reunião a qual Felipe refere-se ocorreu em agosto de 2016 com a presença de seu Zezinho e o administrador Luiz Eduardo, cuja posição é também mediar a situação de forma responsável (Figura 47A). Porém, a “comitiva ilhéu” também contou com a participação de alguns dos grandes empresários da ilha: Zé Maria Sultanum, dono da Pousada Zé Maria, de um dos mercados locais e de barcos de pesca, o conselheiro distrital Milton Luna, também dono de embarcações de pesca, e Léo Veras, engenheiro de pesca que chegou na ilha há quase 30 anos pescando tubarões e hoje é dono do “Museu dos Tubarões” e da embarcação turística “Nave”.

E sem dúvidas esse é um dos fatos para haver uma ambiguidade sobre a abertura ou não da pesca da sardinha dentro do NGI-Noronha, entre os servidores. Noronha é um grande comércio e as discussões acerca de “benefícios coletivos” perpassam visivelmente por benefícios pessoais. Assim, alguns servidores atribuem ao fato de que a comunidade é facilmente manipulável quanto ao conflito e ao “mantra” que se tornou a necessidade de pesca no PARNAMAR. Outros acreditam que a abertura pode ser feita desde que com fiscalização. Já Seu Orlando afirma que “não acredita mais no IBAMA” e não participa ativamente.

Mas Felipe finalizou uma proposta a partir da última oficina em que seu Orlando, inclusive, participou (Figura 47B). Na oficina promovida pelo NGI, os pesquisadores da UFRPE mostraram que a cadeia produtiva da ilha é muito fraca e que antes da possibilidade ou não da pesca da sardinha no parque é necessário promover adequação às estruturas de armazenamento e beneficiamento do pescado, chamando a discussão para a desorganização do setor da pesca na ilha. Quando discutida a hipótese de abertura de alguns pontos para a pesca da sardinha como no passado, também foram registradas as restrições criadas pelos próprios pescadores, como permissão concedida apenas a barcos que dependam exclusivamente da pesca artesanal e que os beneficiários sejam apenas pescadores, não extensível a empresários.



Figura 47. A) Reunião realizada na presidência do ICMBio em Brasília (Fonte: Blog Viver Noronha/Ana Clara Marinho). B) Oficina de 2016, detalhe de seu Orlando (ao fundo, com a mão levantada) e seu Zezinho (mais a frente, de boné).

Além desse acompanhamento técnico subsidiando a produção pesqueira artesanal, a proposta consiste em trabalhar novos métodos de captura da sardinha que consigam substituir a necessidade de se entrar no PARNAMAR no período de verão, enquanto que permite a pesca em alguns pontos pelo prazo limitado a dois anos. Após dois anos, a pesca seria terminantemente fechada. Felipe ainda resume:

“Ao estudar o caso, vejo que realmente não me parece um caso de abertura indefinida do parque pra isso. [...] Acho que esse plano de manejo, por ter sido feito em 1990, um bom plano e acho que ele traz uma possibilidade moderna que hoje a gente vem refletindo cada vez mais... É criar as condições porque a unidade seja um parque nacional. É trabalhar com os pescadores pra que eles inclusive diminuam a dependência dessa sardinha e isso nunca foi feito.

O ICMBio ou permitiu num acordo ou simplesmente negou. Em momento algum estendeu o braço e falou assim: “Olha vamos por aqui, o que vocês acham disso.. Estamos apoiando, querem?” A gente nunca fez isso. Acho que o ICMBio está mostrando agora. Estou inaugurando esse momento mais pro ativamente pensando com eles as alternativas. E do ponto de vista ambiental e da governança local, aquela proposta que saiu na oficina me parece muito razoável, onde não comprometo os atributos ambientais e ao mesmo tempo ganho em articulação com a comunidade.”

A reivindicação atual não é nem a permissão da pesca em si na área da UC. Desde a oficina de 2012, após acordo do NGI, o ICMBio (presidência e coordenação regional) tem ciência de que os pescadores querem acessar a área do PARNAMAR apenas para a captura de sardinha em épocas de “mar bravo”, ou seja, no período de verão quando há *swell* e a famosa temporada de surf no “mar de dentro”, área compreendida pela APA onde a pesca é permitida. Com a delimitação que foi feita do parque, todo o “mar de fora”, que fica calmo nesse período devido ao fluxo das correntes oceânicas, está inserido no PARNAMAR, impossibilitando seu acesso para pesca até a profundidade de 50 metros, região onde se encontra a sardinha e o garapau, outra espécie utilizada como isca. Com essa característica do mar noronhense, onde a abrupta plataforma insular condiciona a formação de grandes ondas (Figura 48), vários acidentes com embarcações de pesca são registrados ao tentar capturar a sardinha na beira ou ao navegar na área portuária (Figura 49). Inclusive, em 2012, uma série de ondas gigantes foi responsável pela destruição do embarcadouro do píer construído no porto.



Figura 48. Panorama do Porto de Santo Antônio em período de *swell*, fevereiro de 2017 (Foto de Marlos, ilhéu).



Figura 49. Acidentes registrados em fevereiro de 2017 onde pescador, preso no casco, foi resgatado por moradores (esq.) e embarcação naufragou ao sair do canal de navegação do porto para área de fundeio (dir.) (Fotos de Isaías, pescador).

Na prática, esse padrão distancia a comunidade do ICMBio na ilha, pois afirma o “derrotismo” da comunidade em ser visto como “importante” para o órgão ambiental e em se sentir com poder de decisão. Nesse sentido, Felipe também mostra ter bastante clareza sobre a postura errônea do ICMBio na ilha ao longo do tempo:

“Até me surpreendi (com a oficina) porque eu vejo nessa demanda dois grupos, aí você vê se concorda comigo: Um que talvez representado pelo seu Zezinho “olha se você me apresentar uma alternativa viável beleza”, e tem um grupo que tem aquela coisa arreigada com o território. Aí não sei se é um grupo ou uma pessoa, ou pouquíssimas pessoas, que daí é na figura de seu Orlando. E ambas demandas são extremamente legítimas.

Eu imaginava que esse olhar do seu Orlando tivesse bastante reservas com o que foi acordado. Porque não seria definitivo (permissão da pesca), seriam dois anos, curtíssimo prazo e a gente teria que trabalhar muito pra que isso funcionasse. Mas eu saí muito feliz porque percebi que os dois grupos, me pareceu, ficaram felizes. E o que me pareceu também é que - mais que esse acordo - eu fiquei com a impressão de que o que eles queriam era um apoio. Eu posso no final até dizer que não vai abrir. Mas era que o ICMBio abrisse uma conversa.”

A afirmação de Felipe sobre as duas “vertentes” do conflito por parte dos pescadores é verídica. Seu Orlando, nas palavras de seu Zezinho, teima em aceitar decisões que não venham dele:

“Orlando vai falar um negócio com você se você não quiser ele manda logo você pra ali, pra ali e pra acolá, grita... Tá entendendo?”

Mas de fato a postura de Felipe conseguiu sua participação ativa na oficina. E quanto ao seu Orlando, ao ser questionado sobre o que achava de Felipe, resume o que o ICMBio talvez precise compreender:

“Esse cabra é bom. Nos ouve. Ele nos trata como gente. Não como bandido.”

Alguns brincam que este conflito é um “não-conflito”. Afinal, o importante não é apenas seu desfecho de “abertura” ou “não abertura” do parque. A pequena pesca noronhense pode sobreviver com outros métodos de captura ou utilização de isca, além de necessitar urgentemente de remodelagem em seu sistema de beneficiamento do produto final. O ponto crítico em todo esse histórico é a postura do órgão ambiental em relação à comunidade, entre “mandos” e “desmandos” sobre as regras e aplicação delas. Sobre o acordo atual proposto pelo NGI e aceito pelos pescadores, foi enviado à Brasília e aguarda parecer de quem não mora na ilha – e talvez nem saiba pescar como os poucos antigos ilhéus já faziam (Figura 50).



Figura 50. Biu Guarda e Sérgio Lino, dois “heróis” do folclore noronhense em 1960 (esq.) e pescadores não identificados no ano de 1939 (dir.) (Fonte: NGI-Noronha/ICMBio).

10.4.7. Anos 2005-2017: A eterna revisão do plano de manejo da APA

A revisão do plano de manejo da APA é outro exemplo da “baixa gerência” local do ICMBio (NGI) sobre os assuntos com direta relação à legislação ambiental, principalmente no que tange o uso de recursos em UCs. De acordo com o promotor André Rabello, sua revisão é extremamente necessária, pois a versão de 2005 não é efetivamente respeitada por todos os atores:

“O grande problema da minha visão aqui na ilha é a não efetivação do plano de manejo. Acho que quase todas as divergências que existem hoje dizem respeito a essa indefinição do que efetivamente é o plano de manejo... Quais os limites territoriais, enfim. Porque você tem moradia, você tem construções, você tem coisas que são antigas e que não estão dentro da normalidade. Então esse plano, será que ele efetivamente vai respeitar essa existência efetiva dessas áreas? Então me parece que no momento em que houver uma homologação do plano de manejo (revisado), que houver um consenso a cerca disso, que ele efetivamente for publicado e ficar a conhecimento da população, esses conflitos tentem a diminuir muito.”

O promotor refere-se especificamente ao conflito trazido pelo zoneamento. Na elaboração do plano, as estruturas físicas reconhecidas pela população local foram utilizadas com o objetivo de facilitar a leitura do zoneamento realizado com base em oficinas com moradores e os documentos preexistentes: Zoneamento para

a Defesa Ecológica do Território de Fernando de Noronha (Decreto 95.922/88); Zoneamento do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (IBAMA, 1990); Zoneamento Provisório (TAC 2002); e Zoneamento do Plano de Gestão do Arquipélago de Fernando de Noronha, Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável (2001). Assim, o plano ressalta que no momento de sua revisão, deverá haver revisão, inclusive, do zoneamento para que as estruturas físicas utilizadas sejam atualizadas, visto que as atividades nelas desenvolvidas podem ser alteradas ou as mesmas podem vir a ser demolidas e/ou modificadas (Página, 47).

Mesmo sendo construído de forma participativa e considerando todos os estudos já realizados, o instrumento não foi aceito por todos os atores sociais, principalmente pelo Conselho Distrital, devido à existência de moradias que ficaram em zonas mais restritas ou entre duas zonas diferentes. Por isso, praticamente desde sua publicação, em 2005, o plano de manejo da APA está em processo interminável de revisão. Mas a esses atores, atribuem-se as divergências trazidas por seus focos de atuação, o que causa demora nas tratativas decisórias sobre o conteúdo necessário no plano, como o comentário de Ângela Tribuzi, ao ser questionada sobre a relação ATDEFN e NGI-Noronha, mostra:

“Claro que tem suas divergências (a relação entre ICMBio e ATDEFN) porque tem alguns pontos que são conflitantes. O ICMBio fez a revisão do plano de manejo, por exemplo, mandou pra gente. O conselho (Distrital) já tinha solicitado à administração (ATDEFN) uma ajuda técnica pra ajudar o conselho a revisar. A gente contratou um consultor que ajudou o conselho a gerar a proposta deles e a gente também deu uma revisada e mandou pra Felipe com as nossas marcações onde a gente tinha sugerido ou alterado. Eu não vejo outra forma de trabalhar.”

Desde então, inúmeras versões do documento foram repassadas de técnico em técnico, através das mudanças de gestão nas instituições. Nesse âmbito, o MPPE emite opinião, mas deixa claro que não interfere nas tratativas, pois elas devem acontecer entre os interessados, sendo instituições, órgãos públicos e comunidade, como finaliza o promotor:

“O Ministério público entrará (no processo de discussão sobre a revisão do plano) na condição de fiscal da lei, pra ver se isso (demandas de cada ator) está sendo observado e se está ferindo ou não o direito dos cidadãos. Esse é o papel do Ministério Público.”

Mas a movimentação para a publicação da nova versão começou oficialmente em meados de 2012, logo após as discussões do Noronha +20, com a criação de um GT específico dentro do conselho gestor. O Noronha+20 é uma cartilha de ações necessárias para diminuir os impactos constatados pelo ECS de 2009 que foi construindo com amplo apoio popular, em inúmeras oficinas e atividades, onde a vontade pública da revisão do plano de manejo foi consolidada. O objetivo principal do GT era revisar o “encarte 4” do plano, onde constava o zoneamento, e não os quesitos ambientais bióticos e abióticos, como conta a servidora do NGI Lisângela, chefe da APA de 2015 a 2016:

“Carina (Abreu, chefe da APA 2011-2015) quando veio pra cá já tinha passado por um processo participativo com grande participação da comunidade que estabelecia melhoras pra ilha que foi o Noronha +20. Recém tinha acontecido a publicação do ECS que tinha indicado que a ilha estava saturada. [...] Uma das metas dela, que era uma obrigação do ICMBio dentro da proposta do Noronha+20, era a revisão do plano de manejo e desde a publicação já tinha se observado falhas naquele plano. Não eram falhas em todo ele, o plano era muito bom, mas tinha especialmente falhas no zoneamento, na acurácia das informações dos mapas.

Em alguns pontos havia zonas de conflito. [...] Nessa revisão que a Carina liderou, logo que eu cheguei, se formou o GT com ICMBio, ATDEFN, SPU, IPHAN, Conselho Distrital. Um conselho bem técnico. Contava com técnicos da ATDEFN que trabalhavam com geoprocessamento e no departamento de uso e ocupação do solo, urbanistas... E nessa revisão a reivindicação era aumentar a zona urbana. [...] “Bom, a gente vai aumentar, mas com responsabilidade”. Então se tentou ampliar onde esse conflito já era estabelecido. Onde já tinha certa infraestrutura de água, esgoto.. [...] Somando essas áreas, aumentou a zona urbana em 50%, passando de 9% pra 13%, 14% (da área da APA) mais ou menos, o que não significava muita coisa.”

Como a maioria das discussões tratadas em plenária, as deliberações do GT perduraram por muito tempo até uma resolução final, principalmente pela dificuldade de comunicação entre os componentes:

“Esse processo iniciou em 2012, em 2013 houve reuniões e consultas porque, por exemplo, a SPU não vinha nas reuniões do GT, a CPRH também tinha pouca participação no GT. Então foi distribuído, disponibilizado a esses órgãos pra que eles fizessem a contribuição. [...] Até final de 2014 muitas reuniões. Quando a gente pensa que “não, agora vamos mandar pra Brasília (ICMBio)”, porque Brasília também precisava ver especialmente a questão da legislação. [...] A galera do Conselho (Distrital) diz “não, não está pronto não e a gente quer rever de novo”.

Após a finalização do documento pelo GT, a presidência do ICMBio, responsável, sempre, pela publicação deste tipo de instrumento, solicitou mais tempo para sua revisão, delongando um pouco mais a tratativa. De qualquer forma, o documento final, aprovado pelo ICMBio, ficou pronto na metade de 2016:

“E aí final de 2015 tem-se uma versão pronta pra publicação. Mas o presidente do ICMBio (Cláudio Maretti, à época) veio aqui e disse “não, não está pronto a gente quer ver de novo”. Deu-se um mês pro Maretti. Em maio (2016) já tinha documento pronto pra publicação, logo sairia.”

O documento foi apresentado a ATDEFN nesse período. Porém, com a nova gestão (iniciada em 2015), o administrador-geral solicitou novamente vistas ao processo para que sua equipe entregasse as considerações finais, bem como fez o Conselho Distrital, que estava sendo subsidiado tecnicamente pela ATDEFN como informou Ângela Tribuzi. O resultado foi que a nova versão ficou bem distinta da proposta discutida no GT,

porém a atribuição em aceitar as modificações caberia, então, ao ICMBio em Brasília, principalmente por direcionamento de Felipe. Sobre esse histórico, Lisângela ainda resume:

“Mas a galera foi pedindo revisão, Conselho Distrital e ATDEFN... Aí em dezembro (2016) apresentaram uma versão tão diferente da do GT, e depois lapidada pela equipe ICMBio, que ficou humanamente impossível fazer um paralelo entre as duas versões e dizer “ah não, isso aqui a gente aceita, isso aqui a gente não aceita” de tão diferente que tinha ficado, especialmente o zoneamento. Tinham se criado novas zonas e algumas com regras pra se pensar depois. Realmente não sei como Brasília vai lidar com essas duas versões tão distintas e o que vai se considerar ou não. Mas está nesse nível.”

Para a servidora, a publicação da proposta finalizada pelo GT em 2015 teria contribuído para a resolução de muitos impasses com a comunidade, pois muito moradores não conseguem construir ou reformar casas porque estão em zonas de conflito que já estavam urbanizadas à época da elaboração do plano, mas que ficaram em zona de conservação ou proteção da vida silvestre. Por fim, parece que a diretriz de acatar ou ter grande dependência com as determinações do ICMBio, sendo na presidência ou coordenação regional, vem muito da postura do gestor à frente da UC, cabendo ao recém nascido NGI-Noronha/ICMBio, identificar até que ponto esse padrão é benéfico à governança local e relação saudável com a comunidade.

“Penso que muita coisa do que acontece na UC não é que nem um administração militar onde tem um comandante lá em cima e todo mundo faz o que ele está dizendo. Sobre o ICMBio, em geral, é uma instituição onde se presa muito o participativo, o social, a intervenção em todos os níveis, e que muitas vezes depende do que o gestor pensa, da formação dele, do que ele pensa. Nesse momento a gente (servidores) está na mão do gestor. Puxar pra equipe ou dizer “Brasília decide”. Lisângela Aparecida, ex-chefe da APA e atual servidora do NGI-Noronha.

A última notícia que se tem da revisão do plano de manejo é a reunião que ocorreu em fevereiro de 2017 na presidência do ICMBio com a participação de Felipe, Ricardo (NGI-Noronha), Ângela (ATDEFN), Ailton Jr., Arthur (Conselho Distrital) e presidente da CPRH, Simone Souza, entre outros servidores (Figura 51).

“A reunião foi muito boa, principalmente no quesito urbano, as mudanças possibilitam muitos ganhos para a comunidade. No ponto de vista social, haverá um planejamento melhor do que existe hoje. Eu acredito que com os novos instrumentos que temos na política habitacional da ilha devemos ter êxito”. Ailton Júnior, atual presidente do Conselho Distrital (Blog Viver Noronha 22.02.17).



Figura 51. Tratativas finais do plano de manejo em fevereiro de 2017 (Fonte: Blog Viver Noronha/Ana Clara Marinho).

10.4.8. A construção de uma visão territorial integrada: o NGI-Noronha/ICMBio

Outro plano que demorou a ser implementado na ilha foi o NGI-Noronha. Com as diretrizes do ICMBio voltando-se à visão integrada e com foco na gestão do território, Noronha deveria ser administrada dessa forma desde 2010, porém continuou tendo duas chefias (APA e PARNAMAR) e uma nítida divisão de tarefas entre os servidores. Com o lançamento das Metas de Aichi, em específico a previsão de maximizar resultados e prover melhor integração da gestão (meta 11), o ICMBio iniciou outra etapa dessa diretriz, agora contextualizada sob o foco de agrupamento de UCs. Dentro dessa perspectiva de gestão, observam-se dois tipos de agrupamentos gerenciais, o Núcleo de Gestão Integrada (NGI) e o Arranjos de Apoio Mútuo (APM), onde o NGI apresenta, em suma, a mesma equipe e infraestrutura e o APM pode dividir-se em diferentes equipes com suas estruturas que cooperam entre si para administrar UCs diferentes em um mesmo território.

Como o ICMBio em Noronha já apresentava a característica, e até mesmo o nome de NGI (Portaria ICMBio de 15 de julho de 2010), em maio de 2016 foi dada prioridade, entre outros, ao caso noronhense (Portaria ICMBio nº 229/2016) para implementação efetiva até o final do ano. Assim, foi selecionado internamente um servidor com as características que a presidência e a coordenação priorizaram: gestão de conflitos. Após uma seleção entre 17 servidores, Felipe, portanto, chegou ao NGI em julho de 2016, diretamente para a reunião do conselho gestor em que a coordenadora Carla Marcon o apresentou.

“Temos um histórico de acertos e erros na ilha, mas tentando olhar pra frente. [...] Entendo a gestão ambiental muito como a gestão de conflito. A gente vai compactuar com quem esta lidando com o recurso.” Ponto de vista de Felipe Mendonça sobre a atuação do ICMBio na ilha.

Como forma de modificar o padrão de gestão do ICMBio existente na ilha, iniciou-se um processo de criação participativa do planejamento estratégico do NGI com todos os funcionários (Figura 52). Assim, o grupo passou por reuniões e momentos de reflexão sobre seus papéis dentro do instituto, o que levou a convergências de pensamento e objetivo, mas também mostrou que a equipe diverge quanto à relação entre APA e PARNAMAR,

principal mentalidade que a consolidação do NGI pretende modificar, como mostra o comentário de Júlio Rosa, servidor envolvido diretamente com a estratégia e planejamento das reuniões com os colegas:

“Muito difícil a gente pensar Fernando de Noronha e pensar separadamente Parque e APA. [...] Isso nos leva a pensar mais com um território, ainda mais por ser insular. Melhoria das relações com a sociedade e entendimento dessa sociedade são papéis do ICMBio, então não tem Parque e APA, tem ICMBio. E a gente espera que isso também melhore.”



Figura 52. Finalização do processo de construção do novo NGI-Noronha/ICMBio, ao fundo os servidores Júlio e Thayná.

Um detalhe importante a se registrar é que a área da APA, pelo decreto de sua criação, abrange as áreas do Atol das Rocas e São Pedro e São Paulo. Porém, o atol é uma reserva biológica (REBio) desde 1979 e foi incorporada à poligonal da APA de Fernando de Noronha - Rocas – São Pedro São Paulo (APA FN-Atol-SPSP), nome oficial da APA, no decreto de criação da APA em 1986. O decreto de criação do PARNAMAR, 1988, por sua vez, exclui a área da REBio Atol das Rocas, mas esse fato não é considerado pela gestão do ICMBio nem pela gestão do NGI instituída, oficialmente, em janeiro de 2017 (Portaria ICMBIO n° 7/2017). Na prática, não foram observadas atividades fora do arquipélago de Noronha, como ações de fiscalização ou acompanhamento de atividades, mas o planejamento do NGI prevê a REBio e o arquipélago de São Pedro e São Paulo em suas áreas temáticas (Figura 53).

As áreas temáticas podem ser compreendidas como a nova versão das coordenações que já existiam, ou seja, a área de atuação de cada servidor. Mas algumas alterações interessantes foram feitas, como: a coordenação de Educação Ambiental ampliou-se área a área Socioambiental, onde serão previstas atividades que envolvam não apenas o programa ICMBio na Escola mas também oficinas de interação com a comunidade; criou-se uma área específica para resolver a situação das espécies exóticas invasoras, agregando mais esforços para efetivar as ações hoje já realizadas.

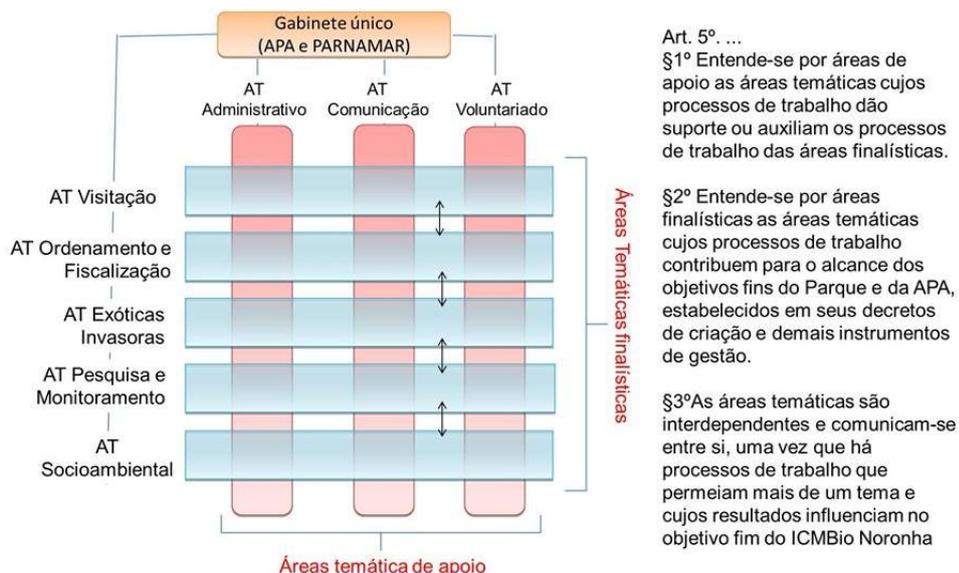


Figura 53. Estrutura organizacional do NGI-Noronha conforme portaria de 2017 (Fonte: NGI-Noronha).

O ponto questionável na questão é a eficiência destas modificações, pois os servidores continuam os mesmos. Por exemplo, a servidora responsável pela pesquisa (Thayná Mello) será também responsável pelas EEI, pois atualmente o que existe em relação a esse tema é a pesquisa da instituição Triade/USP sob coordenação dela. Nas reuniões esse questionamento surgiu e Felipe afirmou que verificará a possibilidade de aumentar a equipe no futuro, mas que o primeiro passo é planejar a estrutura desejada.

Nessa nova estrutura, o programa de voluntariado existente conformou-se em área técnica, mostrando a importância da atividade. O papel do voluntário é essencial na rotina diária do NGI, pois são profissionais capacitados que executam as atividades de atendimento aos turistas (Área Temática Visitação), implementação de novos canais de comunicação com a população local (Área Temática Comunicação), conscientização da população local sobre o meio ambiente e a importância da conservação (Área Temática Socioambiental), auxílio e criação de atividades para os processos de gestão participativa (Área Temática Ordenamento e Fiscalização) e acompanhamento das pesquisas científicas executadas nas UCs, incluindo os estudos relacionados ao controle de animais exóticos invasores no território insular (Área Temática Pesquisa e Monitoramento).

Porém, além da importância na execução das tarefas de rotina do NGI e criação de tarefas com métodos mais atuais de ação, os voluntários apresentam a responsabilidade de fazer a interface entre o papel do instituto na conservação da ilha e o dia a dia de uma comunidade pequena, socialmente fechada e altamente voltada ao mercado turístico, característica trazida ao cotidiano ilhéu com a criação do PARNAMAR e que rege o sistema econômico da ilha, cada dia mais complexo.

Mas alguns conflitos foram observados. Em alguns casos, o conhecimento gerado a partir de dados coletados pelo voluntário não foi devidamente considerado na tomada de decisão da gestão e, em outros, problemas de

organização institucional impossibilitaram a assistência técnica necessária para execução de tarefas demandadas. Nesta nova estrutura organizacional, é de extrema importância dar prioridade aos temas relacionados à gestão do conhecimento científico gerado nas UCs, ao controle das espécies exóticas invasoras, a cooperação interinstitucional e a relação com a comunidade como forma de mitigar os conflitos socioambientais facilmente observáveis que comprometem a conservação da biodiversidade no arquipélago.

De fato é verdade. O planejamento é primordial. E o ponto de vista do NGI-Noronha/ICMBio, como instituição pública, vem sendo modificado sob os comandos de Felipe. Mas ainda se observa a herança institucional em que os servidores são arraigados às suas tarefas diárias e áreas de atuação. Percebeu-se nitidamente uma diferença entre o grupo que trabalha com o PARNAMAR e o grupo mais relacionado à APA, o que corroborou, e em certo ponto até explicou, o panorama que se observa no contexto externo da gestão das UCs.

Enquanto alguns servidores do NGI mostraram ampla afinidade com os servidores dos demais órgãos, CPRH e ATDEFN principalmente, o formato de ação de outros ao não interagirem exemplificou motivações que levam às falhas de comunicação institucional tão necessária à boa governança. Mostrando que, na gestão, o planejamento é apenas o primeiro passo de um longo caminho rumo sua aplicação no panorama real de uma sociedade. Resta saber se esse futuro conseguirá conciliar todos os conflitos observados na gestão ambiental pública noronhense e enfim transformar essa área marinha protegida em um exemplo de conservação.

10.4.9. Mas e o gerenciamento costeiro integrado?

A gestão em uma ilha oceânica, especialmente protegida, pertencente ao Estado de Pernambuco e ao mesmo tempo à União poderia ser um perfeito exemplo de gestão costeira integrada: compartilhada entre os principais atores, planejada participativamente e com instrumentos e políticas específicas à sua condução. Ou deveria. Mas no que tange o programa de gerenciamento costeiro brasileiro, sua gestão em nada converge com o a coordenação estadual do GERCO em Pernambuco. De acordo com a então coordenadora regional, Andrea Olinto, a administração de Noronha sempre foi um espaço conflituoso entre os órgãos públicos e o GERCO-PE. O programa já teve envolvimento mais ativo no passado, inclusive a SEMAS, OEMA ao qual o GERCO vincula-se, possui cadeira no conselho gestor e participa das reuniões.

Porém, hoje não possui viabilidade técnica ou financeira para atuar na costa do Estado e no arquipélago concomitantemente, devido, principalmente, ao alto custo da logística de trabalho, e inclusive falta a muitas reuniões por falta de verba. As disputas políticas pelo destino turístico também desmotivam a intervenção do programa na gestão da ilha, dando-se prioridade aos trabalhos feitos no continente, como, por exemplo, a balneabilidade das praias da costa e o ordenamento territorial da Ilha de Itamaracá. Esta nítida disputa política pode ser observada facilmente em eventos participativos e envolve todos os órgãos, impedindo uma efetiva gestão integrada.

Entre os dias 13 a 16 de março de 2017, a SPU em parceria com a ATDEFN, executou uma oficina participativa para elaboração de um novo modelo de gestão compartilhada, visando exatamente à cooperação institucional que falta na ilha. A oficina foi formulada como consequência às tratativas feitas entre os órgãos para adequação do contrato de cessão de uso firmado em 2002, buscando meios de atender aos chamamentos do MPF, TCU e CGU. O método da oficina seguiu o utilizado no Projeto Orla, onde cenários são construídos com os envolvidos para que se gerem propostas de como resolver os conflitos. Como forma de complementar as discussões, os resultados coletados neste trabalho foram apresentados ao longo de uma vasta programação com a participação de órgãos federais e estaduais, entre eles MPPE, PGE e AGU. A experiência trouxe um ponto muito positivo em mobilização da comunidade, porém, a disputa política entre as instituições impediu que a oficina chegasse ao produto final relacionado ao novo modelo de gestão, cujo conteúdo seriam as proposições feitas pelos próprios órgãos com apoio da comunidade (Figura 54).

Na ocasião, foi levantado novamente por parte da esfera estadual o questionamento acerca da questão fundiária junto a União, mesma temática questionada pela ação civil descrita anteriormente, cujo então governador de Pernambuco desistiu em 2002. Nesse sentido, a motivação para o atual acordo firmado entre SPU e ATDEFN, ou seja, a revisão do contrato de cessão de uso e a elaboração de um novo modelo de gestão compartilhada, tornou-se nula, pois questionar novamente “a quem pertence a ilha” reflete no não reconhecimento do contrato firmado com a União. Aliado a isso, as demais instituições, como IPHAN e ICMBio, presentes durante toda a semana, não se manifestaram quanto à proposta da oficina, apenas compareceram como ouvintes. O ICMBio realizou sua apresentação sobre as atividades do instituto, porém o IPHAN preferiu não realizar apresentação, pois executaria uma oficina na semana seguinte para discutir sobre a proposta de tombamento da ilha como patrimônio histórico-cultural.



Figura 54. Representantes das instituições presentes da oficina (à esq.) e momento de apresentação dos resultados deste trabalho (à dir.).

É importante registrar, como forma de mostrar o panorama político delicado da ilha, que na semana seguinte a oficina do IPHAN apresentou mais indícios sobre a disputa observada na semana anterior. No momento de abertura da oficina, tanto IPHAN quanto ATDEFN, na ocasião representada pelo próprio administrador, de forma pejorativa reduziram o trabalho feito com a comunidade na oficina da SPU.

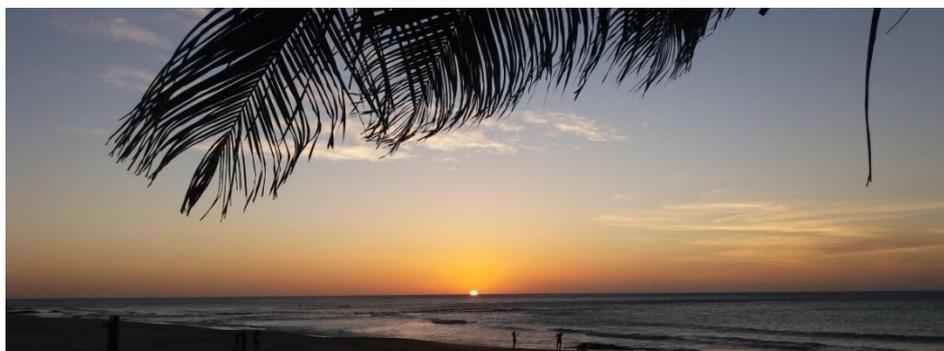
O IPHAN registou o aceite dos presentes sobre a proposta apresentada, tendo sido questionado pela ilhéu e historiadora Grazielle Rodrigues sobre outros pontos da ilha que não foram contemplados, mesmo constando no plano de manejo e no zoneamento de 2005. Como resposta, ICMBio, Conselho Distrital e IPHAN informaram que as zonas históricas previstas no zoneamento foram modificadas na revisão do plano de manejo finalizada em fevereiro deste ano, condizendo com a proposta apresentada naquele dia, 21 de março, pelo IPHAN. À tarde, quando os trabalhos de discussão da oficina deveriam ser retomados, o IPHAN cancelou as atividades alegando necessidade de vistoria na ilha.

Infelizmente, a oficina de cunho participativo mostrou-se apenas mais uma exposição de proposta feita por servidores de fora da ilha e sem a opinião verdadeira da comunidade, perpetuando um dos erros da gestão pública identificados neste trabalho.

DISCUSSÃO: PERCEPÇÕES PARA O FUTURO NORONHENSE

“O problema é que uma democracia que não é ecológica é uma democracia sem espaços. Isso não é responsabilidade da “democracia”, e sim de seus democratas”.

Fernando Mires



Praia do Boldró

O arquipélago de Fernando de Noronha é reconhecido mundialmente por sua conservação. Certamente, além dos anúncios para conhecer o paraíso brasileiro, é comum encontrar notícias sobre a relação entre a proteção ambiental e sua atividade econômica “sustentável”:

“Turismo de observação garante preservação ambiental. Roteiro ecológico: Atividades proporcionam educação ambiental para visitantes, promovem conservação e geram emprego e renda para os moradores da região.” Portal Brasil 13.03.2017

“Noronha une esforços para conquistar selo de Geoparque. Certificado concedido pela UNESCO tem como foco áreas que conciliem proteção do patrimônio geológico e desenvolvimento sustentável.” InfoMMA – ICMBio 10.02.2017

“ONGs lançam campanha contra venda de bolinho de tubarão em Noronha.” Site ((O)) Eco 03.03.2017

Existem sim ferramentas, regras, leis, portarias, planos, instituições, verbas... Porém a intenção da preservação está em segundo plano - e sem intenção nada disso é efetivo. Noronha é apenas mais um retrato brasileiro do formato de turismo predatório encontrado no mundo todo. A diferença é que “ninguém” aparenta saber disso, pois seu cunho de preservação camufla a maior parte de seus problemas e conflitos. Afinal, quem lê o estudo de capacidade suporte que diz:

“Já a baixa capacidade de manejo da APA mostra que uma gestão ambiental adequada só é possível ser realizada com uma população de 1050 pessoas (CCE), ou seja, atualmente, em Fernando de Noronha, uma relação do tipo “presa-predador”, da sociedade para com o ambiente hospedeiro, se configura sob um contingente de risco populacional da ordem de 3.000 pessoas.

Os custos dessa sobrecarga estão sendo, invariavelmente, “pagos” em parte com o Capital Natural e Social de Fernando de Noronha e em parte com o Capital Natural de outras regiões fornecedoras de insumos. Medidas de reversão desse quadro fazem-se urgentes, sob risco de colapso no sistema, principalmente de seus componentes natural e social.”

A capacidade de suporte dos ambientes encontrados na ilha poder aumentar conforme as melhorias nas condições operacionais de manejo, mudanças de atitudes e comportamento da sociedade e instituições, com reflexos palpáveis sobre o estado e funcionamento de seu capital físico (infraestrutura, equipamentos públicos, fluxos de matéria e energia). Porém, a má gestão, a falta de integração entre a administração distrital e a gestão das UCs e o crescimento descontrolado de visitantes em busca de pontos turísticos e atividades relacionadas, que demandam do ecossistema restrito, é capaz de levar Fernando de Noronha ao colapso, como observado em tantos outros destinos turísticos brasileiros.

As barreiras trazidas com o alto custo de vida sob o respaldo do isolamento geográfico e com um controle migratório criado em tese para mitigar impactos da ocupação humana, acarretam na característica flutuante da população que acaba por não ter uma visão inteira do contexto. Ou seja, mesmo pesquisadores intencionalmente dirigidos a estudar a área ficam pouco tempo no local e são privados de vivências que os conduzam a chegar a conclusões como essa. Em outras palavras, para quem vem de fora é caro e burocrático permanecer na ilha, e quem mora acaba por ser refém das regras não claras da ATDEFN, onde qualquer permissão depende diretamente do aval do administrador.

11. A gestão precisa de ferramentas e... ação

No que tange a gestão pública, a elaboração de planos e programas são a dimensão material mais observável em sua dinâmica, mas sua efetivação deve ser a primeira estratégia a ser pensada. A gestão ambiental pública de Noronha reconhece isso. O plano de manejo da APA, por exemplo, previa que sua implementação efetiva dependeria da constituição de um quadro de funcionários e chefe da APA devidamente capacitados, da aquisição de equipamentos, da adequação de estrutura física, da disponibilidade de recursos financeiros e da elaboração de um estudo de capacidade de suporte como subsídio técnico-científico.

Também deixava claro que seria necessária a participação efetiva da população local, dos conselhos, dos órgãos gestores públicos, do ministério público e tantos outros atores sociais no processo de co-gestão e efetivação da APA. Noronha conseguiu todo esse suporte ao longo dos anos, e hoje o que falta é sua governança ser acompanhada cautelosamente e de forma realista. É preciso cumprir planos, normas, leis e acordos, bem como reestabelecer a comunicação através de uma gestão integrada e compartilhada.

Como afirma Quintas (2006), os gestores são naturalmente mediadores de conflitos. Por isso pode-se concluir que as principais premissas para a boa governança de Noronha relacionam-se com a percepção de cada

servidor à frente da ação cotidiana e às diretrizes das políticas executadas pelas instituições às quais representam.

O papel da “sustentabilidade social” na conservação é primordial para se atingir a boa governança ambiental. Economia, ecologia, política e cultura devem estar alinhadas em uma sociedade para sua melhor condução e efetividade. Como forma de contribuir à percepção do cenário noronhense, os seguintes indicadores, bem como suas situações de alerta, podem ser utilizados:

Tabela 15. Indicadores para a gestão de conflitos socioambientais no âmbito da governança nas UCs de Fernando de Noronha com base em diretrizes do MMA e da IUCN (Drumond, 2009; Borrini-Feyerabend, 1997).

Indicador	Situação de Alerta
Capacidade de envolvimento do gestor público com a comunidade local e visitantes	Baixa adesão comunitária às atividades socioambientais desenvolvidas e não reconhecimento da instituição
Percentual de atores locais informados sobre as ações e tomadas de decisão do gestor público	Maioria dos atores sem representação formal não estão cientes do papel institucional e a atuação do gestor
Sentimento de pertencimento frente às iniciativas socioambientais do poder público	Atores referem-se às iniciativas como “alheia”, tratam com ressentimento ou sem identificação pessoal
Variedade de pontos de vista e interesses em discussões públicas da gestão participativa	Encontros “dominados” por uma pessoa ou grupo que defendem interesses prioritariamente pessoais
Participação de atores com diferentes níveis de conhecimento técnico e cultural	Participantes do projeto não expressam suas próprias opiniões e delegam a decisão aos atores mais notáveis
Habilidade de servidores públicos articularem-se inter-institucionalmente e estabelecer acordos	Relações são expressas por meio de não atendimento a solicitações, discordâncias e até discussões violentas
Relevância do papel de atores tradicionalmente locais nas iniciativas da gestão pública	O projeto envolve apenas pessoas não pertencentes ao contexto local ou recentemente radicadas
Número de atores locais que possuem relacionamento frequente com a gestão pública	Existem poucos relacionamentos entre pessoas e grupos locais com a atuação da gestão pública local
Percentual de parcerias entre atores locais devido a iniciativas da gestão pública	Atores locais, mesmo atuando nos mesmos canais de gestão participativa, não tem contato entre si
Existência de ferramentas de comunicação institucional com a comunidade local	Maioria dos moradores não tem conhecimento destas ferramentas de comunicação ou não têm contato
Tempo médio para construção de produtos finais em processos participativos da gestão pública	Demora prejudicial à execução ou aplicação do produto final é causada por divergências entre atores

12. Soluções - nada inovadoras - que a ilha sempre precisou

Concluindo, os problemas da ilha perpassam responsabilidades nas esferas social, ambiental e política. Tanto a comunidade quanto o poder público possuem papéis que condicionaram o panorama crítico socioambiental em que a ilha se encontra. Ou seja, não existem culpados ou vítimas e sim atores com heranças históricas. Para compreender quais caminhos devem se tomados para dirimir estes conflitos, é necessário apenas procurar por soluções na história da motivação para as ações de cada setor social.

Como visto, essa história começa com a anexação do território a Pernambuco e criação do PARNAMAR sob um contexto de disputa política. Na realidade da sociedade local, as restrições impostas pela UC de proteção integral modificaram a socioeconomia e fortaleceram a entrada do turismo como única opção de sobrevivência dos ilhéus. Ao mesmo tempo, a anexação forçou a diminuição do assistencialismo e passou a administração dos serviços públicos para o Estado, esfera com menos recursos financeiros que se viu obrigada a encontrar alternativas econômicas viáveis. A troca de governo militar para civil também tem grande reflexo na oferta de educação aos moradores, o que logicamente é a base de qualquer sociedade e por isso capaz de moldar o perfil social encontrado hoje.

A partir do ano 2000, a entrada massiva do capital externo (à ilha) modifica o perfil do turismo ao trazer o meio de vida urbano-industrial do continente. Noronha deixa de ser um destino turístico de aventura ou de natureza, onde não há acomodações confortáveis e transportes fáceis abundantes, e passa a ser um destino de elite “sol e praia”, principalmente com a construção das pousadas Maravilha e Zé Maria. Isso infere em um consumo energético muito maior que ocasiona em escapes ao sistema ecológico-social como a degradação do ambiente natural e o tensionamento dos conflitos pelo uso de seus recursos. Socialmente, conforma o embate cultural entre os ilhéus e “os do continente”, resultando em uma homogeneização do estilo de vida e a busca incessante por bens de consumo que não condiz com um ambiente restrito como o insular.

Da mesma forma, a comunidade que agora não possui mais seus métodos alternativos de obtenção de recursos financeiros como a criação de gado, a pesca e a agricultura, pois foram incentivados a trabalhar com atividades sem utilização direta de recursos naturais como o turismo, aceitam o ônus do sistema econômico arcando com seu capital natural e social. Os serviços relacionados ao turismo, por sua vez, são capazes de oferecer ganhos muito maiores em troca de esforços muito menores quando comparado a atividades econômicas primárias. Mas o turismo necessita do recurso natural mais escasso desse sistema: o solo. Esse fator é capaz de envolver os ilhéus de duas formas, ao “empoderá-los”, visto que são “donos” da ilha, ou ao transformá-los em alvos dos investidores, pois “possuem” um bem econômico importante.

Nesse caso a herança política-social tem grande peso, pois a pressão de empresários altamente capacitados conforma o padrão dominador clássico da “luta de classes” de Marx ao trazer o arrendamento ilegal de propriedades, ao invés da formação saudável de sociedades onde ambos obtenham benefícios igualitários. Esse perfil tem reflexo direto sobre a dinâmica da produção do espaço e suas consequências ambientais, justificando-se, ainda, sob o quadro de precariedade e alto custo de vida ao qual o ilhéu está submetido. Como conclui também Cordeiro e Gomes (2016), as más condições de vida funcionam como fator de repulsão do ilhéu sobre seu ambiente natural, tornando a renda “fácil e segura” do arrendamento uma ótima opção.

Aliado a esse sistema, ainda há a troca conflituosa de gestão entre o IBAMA e ICMBio, onde o órgão “recém criado” tem como política promover o estrito cumprimento da lei, aumentando o grau de punição para

atividades proibidas através da brutalidade como prisão de pescadores com simples linhas de mão ou famílias inteiras pela ocupação irregular de suas moradias com o apoio da Polícia Federal. Esses fatos foram, indubitavelmente, componentes complicadores para a conformação da visão dos moradores sobre a atuação do instituto, enfraquecendo seu poder de sensibilização ambiental frente à comunidade. Tem-se aí um distanciamento entre o homem e natureza inédito na história de ocupação da ilha.

Atualmente, o nível de exigência do turismo é alto para um ambiente restrito e todos buscam por manter o padrão dos serviços oferecidos ao visitante, padrão que varia desde a existência de ar condicionado até os serviços de *spa* com “ofurôs”. No continente, amenidades como essas podem ser vistas como básicas, porém em uma ilha oceânica sem recursos hídricos abundantes e onde a energia provém de queima de combustível fóssil, aliados a uma população total de mais de 12 mil habitantes, podem tornar-se estranguladores do sistema e causar impactos ambientais irreparáveis.

Na perspectiva social, como conclui também Cleto (2013), tem-se o ressentimento dos ilhéus com os empresários continentais, pois ao mesmo tempo que sua sobrevivência financeira depende deles por escolha do ilhéu, enxergam que o “bônus” do sistema, como boas casas, carros e barcos, recai sobre os meios de vida atingidos por eles e oferecidos aos turistas, “invasores” temporários do espaço natural. Essa descrença é intensificada pela omissão do Estado em prover os serviços básicos urbanos, não deixar claro suas normas reguladoras e ainda perpetuar o viés clientelista da administração pública. Assim, ouve-se a frase recorrente: “pra eles tem tudo”.

Nesse sentido a atuação do ICMBio não é isenta e também tem reflexos. Nitidamente as atividades do PARNAMAR, ou seja, a recepção de turistas e proibição do uso direto de recursos, são os objetivos mais presentes na atuação dos servidores. Bensusan (2006) mostra que ao implementar um sistema de proteção que exclui a comunidade local, o resultado é que quem conserva, ou impacta menos por características culturais, é de alguma forma punido, enquanto quem usa o ambiente de forma predatória é recompensado, levando a atividades de agressividade e subversão às regras. Em outros termos, aqueles que mantiveram seu ambiente natural em equilíbrio, mesmo com modificações inerentes à ocupação humana, são tratados em segundo plano, enquanto que aqueles que degradam seu próprio ambiente natural com um estilo urbano-industrial, ainda ganham o benefício de uma área protegida e usufruem de seus serviços ecológicos.

Essa lógica é vista nos “atrativos” do PARNAMAR, que antes de serem atrativos turísticos são os locais de lazer dos ilhéus e de seus familiares, laços afetivos entre seus históricos de vida e o ambiente no qual foram criados. Esse resgate é necessário para que se traga a tona o pertencimento ao ambiente natural e a consciência da preservação. Por precisar de agendamento, os visitantes acabam tendo prioridade, pois se programam antecipadamente, e em períodos de alta temporada turística lotam os grupos disponíveis. É comum encontrar

ilhéus que não vão à Praia da Atalaia, um dos locais favoritos de encontros familiares da década de 1980, desde a chegada da EcoNoronha em 2012 e implementação do ingresso do PARNAMAR.

Por fim, considerando o histórico da ilha, seu contexto social e administrativo, a solução para seus conflitos é simples (o que não quer dizer facilmente tangível), e pode ser sintetizada pelo comentário de Patrick:

“Eu também já falei muito mal do ICMBio. Mas agora vou falar bem. [...] Nós já tivemos grandes gestores do parque aqui. Tivemos uma integração muito boa entre a comunidade e o ICMBio. Eu tenho saudade dessa época. [...] Quando você fala de gestão integrada me lembra outra coisa. Vocês falam a nível de geografia, das duas UCs, mas isso também faz lembrar que nada em Fernando de Noronha vai funcionar se não tiver o avanço integral das três vertentes que eu valorizo aqui, que são: meio ambiente, comunidade e a nossa indústria do turismo. Uma das três coisas, enquanto for indiferente, não vai funcionar.” Patrick Muller, francês, morador e dono de operadora de mergulho.

Quanto a ATDEFN, seus esforços precisam tomar outro rumo. O foco no turismo não é um impasse. É papel do Estado também fomentar a socioeconomia. Mas é preciso conciliar o uso da natureza com o bem estar social e com a limitação das atividades econômica para garantir o direito e dever constitucional ao meio ambiente equilibrado. É preciso investir nas estruturas básicas de serviço à sociedade: saneamento, saúde e educação. É mais do que cumprir o dever do Estado, é ser estratégico e cuidar do meio ambiente e da garantia de um destino turístico de qualidade com a mesma política. Mas aparentemente a gestão atual tem essa percepção e trabalhará nesse sentido, como afirma Angela:

“Eu quero que o turista saiba das limitações de uma ilha e escolha se ele quer vir ou não. É nisso que a gente tem que tentar trabalhar. [...] A gente precisa trabalhar junto (com o ICMBio) nessa comunicação que é um parque nacional o que é uma área de preservação ambiental, as pessoas não sabem, não tem noção. Acontece. como chega a energia aqui? Não tem ideia. Tem que dar essas informações porque se ele tiver a informação vai ter a consciência. Não é por maldade. É por não saber. E a gente pode aproveitar pra educar esse turista. [...] É assim que a gente quer trabalhar. É claro que são várias frentes e de longo prazo. Envolve a propaganda com a EMPETUR, mas também a comunidade.”

Mas os problemas não podem ser atribuídos a um ou outro ator institucional. Enquanto a “rixa” entre Estado e União é antiga, o ICMBio apresenta um histórico de não aproximação com a comunidade, fato que Felipe Mendonça chegou disposto a finalmente modificar. A proibição em UCs sempre gerará conflitos com as comunidades do entorno, mas Elinor Ostrom mostra como é possível que a “governança dos comuns” seja estabelecida desde que o pertencimento social ao meio natural exista. E essa é a maior responsabilidade do NGI-Noronha/ICMBio hoje. É preciso resgatar a época em que o ilhéu defendia sua ilha dos visitantes de fora.

Esse resgate possibilitará que o formato de turismo mude, pois o ilhéu compreenderá que é um dos pontos mais importantes do ecoturismo. E Felipe, felizmente, compreende isso:

“Parte dos atores eu sinto que são bastante presentes. A composição do conselho (das UCs) eu questiono um pouco. É muito patronal, muito empresariado. Eu não enxergo muito a comunidade tendo direito a voz e poder de decisão. Ao mesmo tempo encontrei uma sociedade muito fragmentada. Desarticulada. Não sei se é o turismo, mas ele modificou profundamente a estrutura social aqui da ilha. Cada um está muito voltado pra essa atividade e esquece, ou deixa de avaliar, a questão comunitária. Todos muito preocupados no aqui e agora: “O turista que vai chegar semana que vem, minha pousada que precisa funcionar..” E as questões sociais de médio e longo prazo são sempre postergadas ou não refletidas pela comunidade.

A participação existe, mas ela é restrita a um grupo social empresarial, que tem o que contribuir sim, mas o foco desse grupo acaba excluindo as outras partes da comunidade local. Sinto muita falta da voz da comunidade. É sempre o conselheiro (distrital), o empresário... Eu sinto falta desse espaço e a ideia é que se crie. Se construa esse espaço.

Acho que a gente precisa pensar numa estratégia de recomposição que traga esses outros atores que não estão presentes. [...] Mas não basta você abrir o espaço. É algo que se conquista. Não vejo esses demandantes se apresentarem. É muito o processo de formação. De consciência de que precisamos participar da gestão das duas UCs. É um processo que precisa ser bastante aprofundado.

O que eu espero é que a gente consiga acessar esses grupos. Despertar ou contribuir pra esse empoderamento. [...] Que eles se sintam parte e estejam presentes no dia a dia da gestão do parque e da APA. Acho que na gestão passada a linha era muito assim: “não e não se conversa sobre o assunto”. E acho que também era a postura do chefe anterior que era muito atrelada à orientação (das diretrizes do instituto em Brasília e na coordenação regional). De minha parte não tem o que não se dialogar e tenho isso muito claro no meu trabalhar diário.”

Esta é a perspectiva para a nova gestão que se inicia. Uma gestão de conflitos. Uma gestão que compreende o papel institucional do poder público sobre a sociedade. Para finalizar, Felipe ainda corrobora com as conclusões do meu trabalho, mostrando sua percepção sobre o tema:

“Muitas vezes a gente vê a ATDEFN indo pra um lado e a gente (ICMBio) indo pro outro. Esse talvez seja o gargalo da gestão do arquipélago.”

E perpassa o próximo estágio do meu questionamento:

“O perfil do turismo é elitista, uma renda maior que 10 mil reais, pós graduado... Como trazer o turismo de base comunitária pra Noronha?”

CONCLUSÃO: COMPREENDENDO A VERDADEIRA NORONHA

“Em busca de compreender a dinâmica do mundo, atravessei o Atlântico e acabei por compreender a verdadeira Noronha. Não a ilha paradisíaca de pacotes turísticos, das festas badaladas e dos famosos, mas a ilha dos antigos pescadores como seu Orlando e seu Zézinho, dos centenários dona Nanete e seu Domício, dos contadores de histórias como Grazi e Maguinho e dos descendentes do icônico Júlio Grande, Maneco e o náufrago no atol das Rocas, seu Nenê.

Atravessei no tempo e experimentei a herança de um período de controle imperial ou militar e de mistura de etnias e culturas de índios, ciganos, capoeiristas e escravos. Voltei ao presente e percebi a imaturidade, e até mesmo inocência, de uma sociedade juvenil criada sob as vendas de um assistencialismo ditatorial, emancipada bruscamente com a abertura econômica e jogada no contexto capitalista do turismo predatório continental. Comemorei seus 512 anos entre as praias do Boldró e do Americano. Por fim, posso dizer que compreendi a macro dinâmica de um planeta inteiro encontrando uma pequena amostra dele no oceano. Aquele velho presente que a terra deu ao mar.”



Forte de Santo Antônio

Noronha é uma mescla de percepções. Durante a pesquisa de campo, observei, nas mais variadas intenções dos atores, instrumentos e projetos com amplo poder de ação e impacto sobre o ecossistema e a comunidade local, porém, por diferentes fatores, estas mesmas possibilidades de mudança esbarram em algum limites definidos e regrados pelo sistema econômico completamente voltado à exploração turística. O cemitério das ideias, apontados por alguns autores já citados, é nitidamente o destino da maioria dos movimentos nascidos na ilha e que encontram resistência por parte da população que teme mudanças em seus estilos de vida já consolidados desde o *boom* turístico iniciado na década de 1990 que atingiu patamares recorde nos anos 2000. Os exemplos dos conflitos socioambientais apresentados neste trabalho mostram a grande falta de percepção da comunidade local sobre a quem realmente “pertence” a ilha, sugerindo que a falta do sentimento de

pertencimento é o fator crucial para a dinâmica social conflituosa observada no dia a dia de quem vive em Noronha.

Conversando com moradores e, principalmente, ilhéus, é possível diagnosticar a herança de uma comunidade criada como refém de um sistema fechado, controlado e subsidiado por um assistencialismo governamental, considerando não apenas os períodos remotos como presídio, mas também períodos mais atuais como a gestão dos militares durante a ditadura no Brasil e o início do governo civil com a abertura ao mundo especulativo do turismo. Assim, observa-se uma sociedade imatura do ponto de vista político, carente em infraestrutura e serviços públicos, dependente da administração local devido ao isolamento geográfico e com um crescente potencial econômico, cuja característica torna a relação entre todos os envolvidos complexa e altamente competitiva. O fluxo de pessoas de fora que vão para a ilha por períodos não muito longos em busca de trabalho também influencia o perfil social atual, pois é unânime entre os ilhéus o sentimento de que a mão de obra de quem nasceu ali não é valorizada e que, culturalmente falando, muita coisa mudou com a chegada dos forasteiros, principalmente a relação de comunidade que se tinha anteriormente. Se Elinor Ostrom apresenta como a Governança dos Comuns é viável para a sustentabilidade de uma comunidade inserida no ecossistema e a gestão racional de seus recursos naturais, Garret Hardin acerta quando mostra que sem percepção e clareza das consequências socioambientais qualquer sociedade prende-se à Tragédia dos Comuns.

Talvez a minha maior percepção sobre a ilha seja a responsabilidade do poder público em criar uma comunidade. Não é uma questão de assistencialismo. É uma relação sim paternal, mas de educação e pertencimento ao habitat natural. A abertura da ilha ao turismo se deu em um cenário propício, e eu diria até mesmo teatral, dentro de um modelo de exploração arcaico e executado pelos portugueses desde 1503: uma população frágil, isolada geograficamente, sustentada pela ditadura militar da década de 1980 e com histórico de 200 anos de repressão e posturas brutas dignas de um presídio comum a político.

Noronha deixou de ser presídio em 1942 e de abrigar presidiários políticos em 1967, mas o viés prisional perpetua até os dias de hoje. É fomentado tanto pelo clientelismo clássico da política brasileira refletida nas ações da ATDEFN em administrar o “feudo”, quanto pelas ações de “comando e controle” do ICMBio ao “defender” a natureza do ilhéu e disponibilizá-la ao visitante estrangeiro (forasteiro) com hábitos do estilo de vida predador urbano-industrial.

Seja na colonização da ilha com a chegada de presidiários ciganos, capoeiristas, índios e demais grupos não bem quistos no continente brasileiro, seja na solidificação da sociedade com a concessão de moradias aos presos com bom comportamento e conformação das primeiras vilas de moradias, seja na descoberta da ilha ao turismo com a vinda de empresários bem colocados no mercado continental, a escravidão da população ilhéu continuou sendo pautada no dia a dia. Isso é visível nos serviços prestados aos grupos de elite vindos de fora, como a construção de todo o sistema viário e de fortificação da corte portuguesa, o provimento de alimentos e

demais serviços caseiros aos gerais e, posteriormente, aos presos políticos, considerados “presos de elite” durante a ditadura militar, e, atualmente, o arrendamento de suas próprias moradias em terrenos concedidos pelo governo estadual ao empresariado importado do continente, considerando, ainda, que trabalhadores de fora surgem para ocupar as novas vagas propiciadas por este sistema econômico em expansão, deixando novamente o ilhéu em segundo plano.

Aliado a este cenário exploratório mercantilista, encontra-se o viés da conservação ambiental com a aplicação de regras e sanções previstas em uma das melhores legislações ambientais da atualidade, porém, que infelizmente serve como mais uma força no sistema carcerário insular contemporâneo. As diretrizes ambientais, em sua massiva maioria, não devidamente trabalhadas e esclarecidas com a população local, acabam tornando-se mais um ponto de estrangulamento nesse cabo de guerra social. O órgão ambiental não é bem visto pela população dado seu histórico conflituoso de implementação e acirrado com a proibição de práticas tradicionais como a pesca no Mar de Fora e a captura de caranguejo, trazendo indignação e frustração dos moradores mais antigos e descrença e não conformismo com a gestão e o regramento ambiental por parte dos moradores mais jovens.

A falta de valorização cultural e firmação social associada a um sistema econômico feroz e bem direcionado em uma comunidade regrada pela temática jurídica ambiental e por um quase “feudalismo” estatal onde nem sequer a situação fundiária do território tem desfecho claro e onde até a entrada de materiais de construção deve ser autorizado pelo administrador geral, conforma o “paraíso às avessas” repleto de conflitos, sonhos, riqueza e planos para o futuro - que aparentemente terminam antes de prover resultados práticos e reais.

Em qualquer período da história noronhense, o ilhéu foi e é visto como ator coadjuvante. Os encantos naturais da sereia Noronha foram e são guardados aos mais abastados. Mas sendo o homem o causador da perda da biodiversidade no mundo, cabe exclusivamente ao homem a conservação da natureza, tornando o ilhéu a estratégia principal no caso Noronha.

Hoje, após 512 anos de descoberta do território, a história ainda está sendo escrita. E esta foi a minha colaboração em mudar o seu final.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ab'Saber, Aziz Nacib. Litoral do Brasil. São Paulo: Ed. Meta Livros, 2005.
- Abdala, Guilherme C. Estudo e determinação da capacidade de suporte e seus indicadores de sustentabilidade com vistas à implantação do plano de manejo da área de proteção ambiental do arquipélago de Fernando de Noronha. ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, MMA - Ministério do Meio Ambiente. 2008.
- Acsehrad, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. Estudos avançados 24.68. 2010.
- Acsehrad, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In. ACSELRAD, H. Conflitos Ambientais no Brasil, p. 13-36, 2004.
- Agardy, M. Tundi. Advances in marine conservation: the role of marine protected areas. Trends in Ecology & Evolution 9.7. 1994.
- Almeida, V., Coelho-Junior, C., Assad, L., Barcellos, R., Travassos, P., & Feitosa, F. D. N. Constatação de resíduos sólidos no manguezal da baía do sueste-Fernando de Noronha-PE. Tropical Oceanography, 2014.
- Ashton, Elisa Guerra & Mary Sandra Guerra Ashton. Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Destino Turístico Fernando De Noronha, Brasil. Anais Brasileiros de Estudos Turísticos-ABET 6.2. 2016.
- Avritzer, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. Revista Brasileira de Ciências Sociais 10.28. 1995.
- BARBANTI JR, Olympio. Conflitos Socioambientais: teoria e prática. In ANPPAS, Indaiatuba, São Paulo. 2001.
- Barreto Filho, Henyo et al. Proposta de um procedimento para a criação de unidades de conservação. Políticas ambientais no Brasil. São Paulo: Peirópolis, Brasília, DF, IIEB. 2003.
- BBC Brasil. Notícias. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-38591273>. Acessado em janeiro de 2017.
- Belfiore, S., Barbieri, J., Bowen, R., Cicin-Sain, B., Ehler, C., Mageau, C. & Siron, R. A handbook for measuring the progress and outcomes of integrated coastal and ocean management. IOC Manuals and Guides, 46, 218. 2006.
- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31149>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

- Benjamin, Antônio Herman de Vasconcellos. "Introdução ao direito ambiental brasileiro." *Revista de Direito Ambiental*, v.4, n.14, p. 48-82, 1999.
- Benjamin, Antônio Herman. *Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação: 276-316.* 2001.
- Bensusan, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas.* FGV Editora. 2006.
- Biblioteca Nacional Digital. *Jornal do Brasil 1980-1988.* Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política.* Brasília: UnB. 1992.
- Boeira, Sérgio Luís. *Política & gestão ambiental no Brasil: da Rio-92 ao estatuto da cidade.* *Revista Alcance*, v. 10, n. 3, p. 525-558. 2003.
- Bond, Patrick. *Global governance campaigning and MDGs: From top-down to bottom-up anti-poverty work.* *Third World Quarterly*, 27(2), 339-354. 2006.
- Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith. *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción.* No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. 2014.
- Borrini-Feyerabend, G. with Buchan, D. (ed.). *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation.* Vol. 2. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 1997.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto.* *Revista do Servidor Público*, ano 52, nº 1. 2002.
- Briceño reyes, Dimitri R. *Los Efectos de la Descentralización desde uma Perspectiva Regional.* Paper presented to the V th International Congress of CLAD, Dominican Republic, October. 2000.
- Brito, Dagunete Maria Chaves. *Conflitos em unidades de conservação.* PRACS: *Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP* 1.1. 2008.
- BRITO, Maria Cecília W. *Unidades de Conservação: interações e resultados.* São Paulo: FAPESP. 2000.
- Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC/MMA). Disponível em: www.mma.gov.br/cadastro_uc
- Cárcamo, P. F. & Gaymer, C. F. *Using stakeholders' perspective of ecosystem services and biodiversity features to plan a marine protected area.* *Environmental Science & Policy*, 40, 116-131. 2014.
- Cardozo, Leriene Silva; Porto, Micheline Flôres; Pimentel, Patrícia Carla Barbosa; Rodrigues, Jaqueline Sicupira; Schiavetti, Alexandre & Campiolo, Sofia. *Discussões do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista de Canavieiras, Bahia, Brasil: da gestão pesqueira à ambiental.* *Revista de Gestão Costeira Integrada.* 2012.

Carvalho, Daniela Alves; Nascimento, Jorge Glauco Costa; Campos, Patrícia Greco; Pessanha, Marisol Menezes; De Souza, Elivan Arantes; Borba, Carlos Alberto Campos. Mapeamento participativo do uso dos recursos naturais Como ferramenta de gestão participativa: o caso da RESEX Marinha Acaú-goiana PB/PE. III Seminário de Espaços Costeiros. 2016.

Carvalho, I. & Scotto, G. Conflitos socioambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Ibase. 1995.

Cavalcanti, Clóvis. Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. Revibec: revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica 1. 2004.

Centro de Pesquisas Ambientais do Nordeste (CEPAN). Pernambuco, Dossiê. Contextualização Sobre Espécies Exóticas Invasoras. Recife, 63p. 2009.

Cicin-Sain, Biliana B., Knecht, R. W., Jang, D., & Fisk, G. W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices. Island Press. 1998.

Clark, Malcolm R., and Paul Richard Dingwall. Conservation of islands in the Southern Ocean: a review of the protected areas of Insulantarctica. IUCN, 1985.

Cleto, A. W. De cemitério de ideias a embrião de sementes. Uma experiência sobre a mobilização social em Fernando de Noronha. 192p. Diss. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. 2013. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14295>>. Acessado em abril de 2015.

De Andrade, Liza Maria Souza, Viridiana Gomes Gabriel, & Marcos Borges Dias. Desafios para o futuro sustentável da Ilha de Fernando de Noronha: a visão ecossistêmica da ocupação urbana. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR 13. 2013.

De Oliveira, Leandro Dias. "Os Limites do Crescimento 40 Anos Depois: Das Profecias do Apocalipse Ambiental ao Futuro Comum Ecologicamente Sustentável." Revista Continentes 1.1 (2013): 72-96.

Débora Maria Cavalcanti Ferreira, Ângela Maria de Miranda Freitas & Armando José Barsante Santos. Plants of The Island of Fernando de Noronha, Pernambuco, Brazil. Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Universidade Federal Rural de Pernambuco, UFRPE, Fundação Pro-Tamar. Impresso. 2015.

del Pilar Moreno-Sánchez, Rocío, & Jorge Higinio Maldonado. Evaluating the role of co-management in improving governance of marine protected areas: An experimental approach in the Colombian Caribbean. Ecological Economics 69.12 2557-2567. 2010.

Dias, BF de S. "A conservação da natureza." Cerrado: caracterização, ocupação e perspectivas. PINTO, MN (org.). 2ª ed., Editora Universidade de Brasília, Brasília-DF (1994): 607-663.

Drummond, Maria Auxiliadora. Técnicas e Ferramentas Participativas para a Gestão de Unidades de Conservação (2ª Ed.). ARPA/MMA. GTZ. 2009.

- Eckert, Cordula. Orientações para elaboração de sistematização de experiências. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2013. 35 p.
- Ehler, Charles N. Indicators to measure governance performance in integrated coastal management. *Ocean & Coastal Management*, 46(3), 335-345. 2003.
- Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Notícias internacionais. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-11/acordo-que-limita-o-aumento-da-temperatura-global-entra-em-vigor-hoje>. Acessado em janeiro de 2017.
- Faria, Ilana Mara Lima. Monografia. Evolução do Ministério do Meio Ambiente. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <http://www.if.ufrj.br/inst/monografia/2005II>. Acessado em janeiro de 2017.
- Feeny, David et al. The tragedy of the commons: twenty-two years later. *Human ecology*, 18(1), 1-19. 1990.
- Feitosa, Maria José da Silva & Gómez, Carla Regina Pasa. As Aparências Enganam: Dinâmica dos Resíduos Sólidos e Impacto Ambiental em Fernando De Noronha–Pe. SIMPOI. 2013.
- Fontaine, Guillaume, Geert Van Vliet & Richard Pasquis. Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina. Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina. 2006.
- Fournier, Jérôme & Panizza, Andrea de Castro. Contribuições das Áreas Marinhas Protegidas para a Conservação e a Gestão do Ambiente Marinho. RA'E GA, Curitiba 7. 2003.
- Franco, José Luiz de Andrade e Drummond, José Augusto. Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940. Rio de Janeiro: Ed.Fiocruz, 2009.
- Franco, José Luiz de Andrade. "O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da wilderness à conservação da biodiversidade." *História (São Paulo)* 32.2 (2013): 21-48.
- Franco, José Luiz de Andrade; Schittini, Gilberto de Menezes & Braz, Vivian da Silva. História da conservação da natureza e das áreas protegidas: panorama geral. 2015.
- Freitas, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 26. 2000.
- Frey, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*. 21: 211-259. 2000.
- Gaines SD, White C, Carr MH, Palumbi SR (2010). Designing marinereserve networks for both conservation and fisheries management. *ProcNatlAcadSci* 107(43):18286–18293.

Programa Global de Espécies Invasoras (GISP). América do Sul invadida. A crescente ameaça das espécies exóticas invasoras. 2005. Disponível em: <http://www.issg.org/database/>.

Godet, Michel & Durance, Philippe. A Prospectiva Estratégica para Empresas e Territórios. UNESCO. Disponível em: <http://www.lapropective.fr/dyn/traductions/contents/findunod-godet-durance-ext-vpt.pdf>. Acessado em abril de 2015.

Gonçalves, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, v. 112, p. 637-671. 2012.

Gonçalves, Rogério. O termo de ajustamento de conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fernando de Noronha. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. 2009.

Graham, John; Amos, Bruce & Plumptre, Tim. Principles for good governance in the 21st century. Policy Brief 15.6. 2003.

Guimarães, Tainah Corrêa Seabra. Espécies exóticas invasoras da fauna em unidades de conservação federais no Brasil: sistematização do conhecimento e implicações para o manejo. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. 2015.

Harrison, James J.H. Corporate governance in the NHS – assessment of boardroom practice. *Corporate Governance*, v. 3, n° 3. 1998.

Holliday, Oscar Jara. Para sistematizar experiências. Tradução de: Maria Viviana V. Resende. 2. ed., revista. – Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2006.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). IBGE Cidades. Acesso em 02 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/13S9>>. Acessado em abril de 2015.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Plano de manejo do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha. IBAMA/FUNATURA. 1990.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Plano de Manejo – APA Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo. Versão Final. 2005. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2242-apa-de-fernando-de-noronha>. Acessado em: novembro de 2015.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil. WWF-Brasil. – Brasília. 2007.

Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio). Programa de Sustentabilidade para o Arquipélago de Fernando de Noronha: Uma Construção Participativa. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, Brasil. 2011.

Disponível em: <http://marineworldheritage.unesco.org/wp-content/uploads/2012/01/Management-Plan_Noronha-2011-portuguese.pdf> Acessado em abril de 2015.

International Union for Conservation of Nature (IUCN). Establishing Marine Protected Areas. A Marine Conservation and Development Report. IUCN, Gland, Switzerland. 1992.

International Union for Conservation of Nature (IUCN). Resolutions, Recommendations and other Decisions. Gland, Switzerland: IUCN. 2016.

Jorquera-Jaramillo, et al. Conservación de la biodiversidad en Chile: Nuevos desafíos y oportunidades en ecosistemas terrestres y marinos costeros. *Revista chilena de historia natural*, 85(3), 267-280. 2012.

Judith van Leeuwen, Jan van Tatenhove. The triangle of marine governance in the environmental governance of Dutch offshore platforms. *Marine Policy*. 34. 590-597. 2010.

Kelleher, G. Guidelines for Marine Protected Areas. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 1999.

Kickert, Walter J. M. Public governance in the Netherlands: in the alternative to anglo-american 'managerialism'. *Public Administration*, v. 75, p. 731-752. 1997.

Kohlhepp, Gerd. "A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil." *Cadernos Adeunauer* 2.4. 2001.

Körössy, N. Turismo e recursos hídricos no arquipélago de Fernando de Noronha (Pernambuco/Brasil): Reflexões sobre a sustentabilidade da atividade turística a partir da análise do consumo de água pelos meios de hospedagem. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais) - Universidade Federal de Pernambuco: Recife. 2007.

Lima Filho, Joseilton Ferreira. Análise da efetividade de manejo de áreas marinhas protegidas: um estudo do Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio. Dissertação. Universidade Federal do Ceará. 2006.

Lima, Janirza Cavalcante da Rocha. A simbologia triádica de Fernando de Noronha. *Cadernos de Estudos Sociais*, 24(2), 287-298. 2008.

Lobão, Ronaldo Joaquim da Silveira. Cosmologias políticas do neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento. Brasília. 313 f. Diss. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Departamento de Antropologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 2006.

Loureiro, Carlos Frederico Bernardo, Maryane Vieira Saisse, and Cláudia Conceição Cunha. Histórico da educação ambiental no âmbito federal da gestão ambiental pública: um panorama da divisão do IBAMA à sua reconstrução no ICMBio. *Desenvolvimento e Meio Ambiente* 28. 2013.

Macedo, Heitor Schulz. Processos Participativos na gestão de áreas protegidas: estudo de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do Sul do Brasil. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. 2008.

Mccormick, John. Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1992.

McNeely, Jeffrey A. e Jeremy Harrison. Protecting nature: regional reviews of protected areas. IUCN. 1994.

MEA (Millennium Ecosystem Assessment). Ecosystems and Human Wellbeing: Synthesis. Island Press, Washington, D.C. 2005.

Medeiros, Rodrigo, Marta de Azevedo Irving & Irene Garay. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. RDE-Revista de Desenvolvimento econômico 6.9 2004.

Ministério das Relações Exteriores. Notícias sobre política externa. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/>. Acessado em janeiro de 2017.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Informe nacional sobre áreas protegidas no Brasil. Série Áreas Protegidas do Brasil, 5. Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. 124p. Brasília. 2007.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Mapas. Disponível em: <http://mapas.mma.gov.br/i3geo/mma/>

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Mapas. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_vetoriais/MapaUC_S_janeiro_2017.pdf

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Mapas. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/219/_arquivos/populao_zona_costeira.pdf

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Mapas. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/mapa_ucs_cnuc_maio2011_240.pdf

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Notícias-Informma. Disponível em <http://www.mma.gov.br/informma>. Acessado em janeiro de 2017.

Ministério do Meio Ambiente. Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira: Atualização - Portaria MMA nº9, de 23 de janeiro de 2007. Série Biodiversidade, 31. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília. 2007.

Ministério do Meio Ambiente. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>. Acessado em janeiro de 2017.

Ministério do Meio Ambiente/IICA. Conflitos: estratégias de enfrentamento e mediação. Série Educação Ambiental e Comunicação em Unidades de Conservação – Volume 4. Brasília. 2015.

Moraes, Edilaine Albertino et al. A leitura da gestão socioambiental da reserva extrativista marinha de arraial do cabo sob a ótica dos pescadores locais. ANNPAS. Encontro 4. 2008. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT3-978-798-20080511000049.pdf>

O'donnell, Guillermo. Democracia delegativa. Novos estudos. CEBRAP N° 31. 1991.

Oliveira, Rodrigo Ferreira. A contra-reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica. Revista Urutúgua 24. 2011.

Oracion, Enrique G., Marc L. Miller, and Patrick Christie. "Marine protected areas for whom? Fisheries, tourism, and solidarity in a Philippine community." *Ocean & Coastal Management* 48.3. 2005.

Osborne, David e Gaebler, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução da 9ª edição americana. Brasília: Comunicação. 1997.

Pádua, Maria Tereza Jorge. Os quinze anos do SNUC nos exigem redobrar os esforços. ((o))Eco. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/colunas/maria-tereza-jorge-padua/>. Acessado em fevereiro de 2017.

Pádua, Maria Tereza Jorge. Sistema brasileiro de unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos. In: Anais Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. 1997.

Palma, Diego. La sistematización como estrategia de conocimiento en la educación popular: el estado de la cuestión en América Latina. Santiago de Chile: CEAAL. 1992.

Pereira, Polyana Faria & Scardua, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. Ambiente & Sociedade*. 11(1), 81-97. 2008.

Pereira, Polyana Faria. Conceito e implicações dos espaços territoriais especialmente protegidos no ordenamento ambiental. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental), Universidade de Brasília. 2006.

Prates, Ana Paula Leite. Recifes de coral e unidades de conservação costeiras e marinhas no Brasil: uma análise da representatividade e eficiência na conservação da biodiversidade. 2003.

Pureza, Fabiana. Histórico de Criação das Categorias de Unidades de Conservação no Brasil. Trabalho Final (Mestrado) – IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas. 2014. Disponível em: <http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2sem2015/novembro/Nov.15.29.pdf>

Quintas, José Silva. Introdução à gestão ambiental pública. IBAMA, 2006.

- Ramid, João; Ribeiro, Antônio. Declaração do Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, 6 (15). 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>. Acesso em: janeiro de 2017.
- Reichmann, J. Introducción: un principio para reorientar las relaciones de la humanidad con la biosfera. In: Reichmann, Jorge; Tickner, Joel. (Coord.). *El principio de precaución*. Barcelona: Icaria, p. 7 – 25, 2002.
- Reis, A., & Hayward, P. Pronounced particularity: a comparison of governance structures on Lord Howe Island and Fernando de Noronha. *Island Studies Journal*, 8(2), 285-298. 2013.
- Roberts, Callum M., Hawkins, Julie P. & Fiona, R. Gell. The role of marine reserves in achieving sustainable fisheries. *Philos Trans Roy Soc B360 (1453)*: 123–132. 2005.
- Rocha, José Murilo & Brasileiro, Iara Lucia Gomes. Turismo em Fernando de Noronha—Uma visão de sustentabilidade a partir do estruturalismo. *Revista Cenário*, v. 1, n. 1, p. 74-92. 2013.
- Rodrigo L. Moura *et al.* An extensive reef system at the Amazon River mouth. *Science advances*, v. 2, n. 4, 2016.
- Ruy José Válka Alves & João Wagner de Alencar Castro. *Ilhas oceânicas brasileiras da pesquisa ao manejo*. – Brasília: MMA, SBF, 2006.
- Rylands, Anthony B. & Katrina Brandon. Unidades de conservação brasileiras. *Megadiversidade 1.1*. 2005.
- Sampaio, Alexandre Bonesso & Isabel Belloni Schmidt. Espécies exóticas invasoras em unidades de conservação federais do Brasil. *Biodiversidade Brasileira 2*. 2013.
- Saule Junior, Nelson & Piza Fontes, Mariana Levy. *Manual de regularização fundiária em terras da União*. (2006). Secretaria do Patrimônio da União. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2006
- Sazima, I. & Haemig, P. D. Aves, mamíferos e répteis de Fernando de Noronha. *Ecologia-info*, 17. 2012. Disponível em: <http://www.ecologia.info/fernando-denoronha.html>.
- Scholz, A.; Bonzon, K.; Fujita, R.; Benjamin, N.; Woodling, N.; Black, P.; Steinback, C. Participatory socioeconomic analysis: drawing on fishermen’s knowledge for marine protected area planning in California. *Marine Policy*, 28(4):335–349. 2004.
- Schulz-Neto, A. Aves insulares do Arquipélago de Fernando de Noronha. In: Branco, J. O. (org.). *Aves marinhas insulares brasileiras: bioecologia e conservação*, p. 147-168, Editora UNIVALI, Itajaí, SC, Brasil. 2004.
- Secretariado da Convenção da Diversidade Biológica. *O Panorama da Biodiversidade Global 3*. 2010. Disponível em: www.cbd.int/GBO3. A edição brasileira está disponível para acesso online: www.IICA.gov.br/portalbio.
- Secretariado da Convenção da Diversidade Biológica. *O Panorama da Biodiversidade Global*. 2015. Disponível em: www.cbd.int/GBO4.

- Sierra-Correa, Paula Cristina & Jaime Ricardo Cantera Kintz. Ecosystem-based adaptation for improving coastal planning for sea-level rise: A systematic review for mangrove coasts. *Marine Policy* 51 (2015): 385-393. 2015.
- Slomski, Valmor; de Mello, Gilmar Ribeiro; Tavares Filho, Francisco; Macêdo, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Editora Atlas. 2008.
- Soares, Marcelo de Oliveira; Paiva, Carolina Cerqueira; Godoy, Thaís; de Brito Silva, Maurizélia & de Castro, Carla Soraia Soares. *Gestão Ambiental de ecossistemas insulares: O caso da reserva Biológica do Atol das Rocas, Atlântico Sul Equatorial*. *Revista da Gestão Costeira Integrada* 10.3:347-360. 2010.
- Spink, Peter. *Reforming the Reformers: The Saga of Public Administration Reform in Latin America 1925-1995*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Ph D dissertation, march. 1998.
- Stevenson, Todd C. & Tissot, Brian N. (2013). Evaluating marine protected areas for managing marine resource conflict in Hawaii. *Marine Policy*, 39, 215-223.
- Streit, Rolsavo Ermes & Klering, Luís Roque. *Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos*. ENANPAD, 24. 2005.
- Suuronen, P.; Jounela, P.; Tschernij, V. Fishermen responses on marine protected areas in the Baltic cod fishery. *Marine Policy*, 34:237-243. 2010.
- Turner, Matthew D. Political ecology and the moral dimensions of resource conflicts: the case of farmer-herder conflicts in the Sahel. *Political geography*, v. 23, n. 7, p. 863-889, 2004.
- UNEP-WCMC & IUCN. *Protected Planet Report 2016*. UNEP-WCMC and IUCN: Cambridge UK. 2016.
- UNESCO. *Brazilian Atlantic Islands*. 2015. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/list/1000>. Acessado em 02 de outubro de 2015.
- Venter O, Fuller RA, Segan DB, Carwardine J, Brooks T, Butchart SHM, et al. Targeting Global Protected Area Expansion for Imperiled Biodiversity. *PLoS Biol* 12(6). 2014.
- Viola, Eduardo. *O governo FHC e o meio ambiente*. *Jornal do Meio Ambiente*. Janeiro. Niterói, 2000.
- Viola, Eduardo. *O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica*. In: Pádua, José Augusto (Org.) *Ecologia e Política no Brasil*. Ed. Espaço e Tempo. 1987.
- Wallensteen, Peter. *Understanding conflict resolution*. 4ª Ed. Sage, 2015.
- Zanirato, Sílvia Helena & Tomazzoni, Edgar Luis. *A Sustentabilidade Do Turismo Em Fernando De Noronha (PE-Brasil)*. *Turismo y Desarrollo Local*. 2014.

Anexo I – Mapa com as localidades do Arquipélago de Fernando de Noronha

