

# Mosaicos de áreas protegidas: análise do Edital 01/2005 – FNMA e suas consequências no Amapá

Gilvano Chaves Teixeira Moraes<sup>1</sup> e Daguinete Maria Chaves Brito<sup>2</sup>

1 Graduado em Pedagogia (UNIFAP) e Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas (PPGDAPP/UNIFAP)

2 Geógrafa e Economista e Professora do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas (PPGDAPP/UNIFAP).

**RESUMO:** O artigo analisa o Edital 01/2005 do Fundo Nacional do Meio Ambiente e suas consequências práticas no Estado do Amapá. Por meio do Edital, o Governo brasileiro estimulou a apresentação de propostas de criação de dez mosaicos de áreas protegidas em diversos biomas nacionais, disponibilizando, para tanto, o montante de quatro milhões de reais. No estudo é evidenciado que o Amapá, um Estado que comparativamente, tem considerável percentual territorial destinado a áreas protegidas, criou seu primeiro Mosaico, em decorrência dessa política pública oriunda do Governo Federal. O Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará reconhecido pelo Ministério do Meio Ambiente, em janeiro de 2013 é o primeiro do Brasil a ter em sua composição Terras Indígenas e está totalmente inserido no Bioma Amazônia, contemplando terras de dois Estados da Federação. O artigo é totalmente baseado em referencial bibliográfico.

**Palavras-chave:** Mosaico. Políticas públicas. Áreas protegidas. Bioma Amazônia. Desenvolvimento sustentável

**ABSTRACT:** **Mosaics of protected areas: analysis of notice 01/2005 - FNMA and its consequences in Amapá.** This paper analyzes the Notice 01/2005 of the National Fund for the Environment and its practical consequences in the state of Amapá. Through the Notice, the Brazilian government stimulated proposals for creating mosaics ten protected areas in several national biomes, providing for both the amount of four million dollars. In the study evidenced that Amapá, a state which comparatively has considerable percentage for territorial protected areas, created his first mosaic, as a result of this policy coming from the Federal Government. The mosaic of West Amapá and Northern Pará recognized by the Ministry of Environment in January 2013 is the first in Brazil to have in their composition and Indigenous Lands is fully inserted in the Amazon Biome, comprising lands two states. The article is totally based bibliographical references.

**Keywords:** Mosaic. Public policies. Protected areas. Amazon Biome. Sustainable development

## 1 Introdução

Com o objetivo de estimular a criação de mosaicos de áreas protegidas em diversos biomas brasileiros, o Governo Federal, por meio Fundo Nacional do Meio Ambiente (FMNA), publicou o Edital 01/2005. Este artigo pretende analisar o referido Edital e suas consequências práticas no Estado do Amapá, que goza de "status" de Estado mais protegido do Brasil, já que aproximadamente 73% de seu território, é tomado por Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI) (DRUMMOND; DIAS; BRITO, 2008).

O Edital 01/2005 – FMNA foi o instrumento que tornou pública, as condições de concorrência aos recursos disponíveis, que foram na ordem de quatro milhões de reais. Com o estímulo financeiro, o Governo recebeu propostas para consolidar uma ambição: criar dez mosaicos de áreas protegidas em território nacional, sendo quatro no Bioma Amazônia e seis nos Biomas Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal, Cerrado, Campos Sulinos e nas Zonas Costeira e Marinha.

Outro aspecto importante dessa política pública governamental foi, a estratégia de aliar à proteção territorial, o desenvolvimento sustentável, como mecanismo de combate a pobreza e a desigualdade social, obrigando cada proponente a elaborar planos de Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista (DTBC), que seriam executados, junto às populações residentes na região dos mosaicos, de modo a estimular o desenvolvimento regional, por meio do uso sustentável dos recursos naturais.

Para melhor entender como as políticas públicas, surgem, se desenvolvem e terminam, bem como, quais são seus elementos constitutivos, o estudo traz a tona o pensamento de diversos autores que se debruçam sobre a temática. A pesquisa mostra que em algumas situações, para que uma política pública seja efetivada é necessário que outra surja, a exemplo da disponibilização de recursos que o FNMA fez para incentivar a criação de mosaicos, cuja previsão, existia desde 2000, com a aprovação da Lei nº 9.985, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

O estudo analisa de forma objetiva o que são os mosaicos de áreas protegidas, a previsão legal, os requisitos para criação e como o cenário brasileiro se apresenta em relação a essa forma de gestão territorial. Apresenta ainda, o entendimento de diversos autores, sobre como os mosaicos podem ser importantes no gerenciamento de espaços protegidos, contribuindo com a solução de conflitos e atenuando limitadores, como a falta de dinheiro, de equipamentos e de pessoal qualificado, no processo de gestão territorial, ao criar canais de comunicação entre os diversos protagonistas envolvidos.

Por fim, analisa-se o efeito prático do Edital em estudo, no Amapá. Fica evidenciado que o Estado garantiu seu primeiro mosaico de áreas protegidas, reconhecido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em virtude de uma proposta que o Instituto de Pesquisa e Formação em Educação Indígena (IEPÉ), uma Organização não Governamental (ONG) amapaense apresentou e obteve aprovação no certame. O Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará é fruto do desse processo.

## 2 Políticas públicas: desatando nós

O que são políticas públicas? Mas cedo ou mais tarde nos defrontaremos com essa expressão. Nos noticiários de TV, nos discursos de parlamentares, nas entrevistas de gestores públicos, líderes de ONG, só para citar alguns exemplos, a expressão políticas públicas está sempre presente. Mas, afinal, onde se iniciou o estudo de políticas públicas, como elas se formam quais são os elementos que a compõem? Para esclarecer tais questões e algumas outras, recorreu-se a alguns autores que se debruçam sobre a temática há muitos anos e possuem relevante produção literária nesse sentido.

Souza (2007) afirma que a política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos Estados Unidos, concentrando-se na análise dos governos, e não sobre o Estado, como rezava a tradição europeia. Sechi (2010) esclarece que no Brasil, existem duas abordagens para a palavra “política” que se confundem. De acordo com o autor, o sentido real da palavra política, empregada na expressão política pública, vem do inglês (*policy*), que está relacionada à tomada de decisão para a ação, diferente, portanto, da política (*politic*) que se refere à competição política, que se dá, por exemplo, nas disputas eleitorais.

Não há definição homogênea sobre o que são políticas públicas. A política pública sintetiza “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE<sup>1</sup>, 1984 *apud* SOUZA, 2007, p. 68). Para esse autor, a decisão de não agir também é uma política pública, entendimento esse, diferente do apresentado por Sechi (2010, p. 4), segundo o qual uma “uma política pública deve resultar em uma diretriz intencional, seja ela uma lei, uma nova rotina administrativa, uma decisão judicial”. Para esse autor se um agente decide não agir diante de um problema, essa atitude, em hipótese alguma constitui uma política pública.

Na literatura há entendimentos diferentes também sobre quem é competente para formular e executar políticas públicas. Política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar [...], o comportamento individual ou coletivo por meio do uso de sanções positivas ou negativas” (LOWI<sup>2</sup>, 1972 *apud* REZENDE, 2004, p. 13). Observe-se que na formulação acima, a iniciativa de propor políticas públicas é centrada no poder público constituído. Esse entendimento, no dizer de Cunha (2008) é limitado, pois exclui outros agentes não públicos que também podem protagonizar políticas públicas. Observe-se o que o autor preconiza:

O termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão

<sup>1</sup> DYE, Thomas D. Understanding. Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

<sup>2</sup> LOWI, Theodor. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. Public Administration Review, 1972.

de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos (CUNHA, 2008, p. 12).

Embora o campo onde as políticas públicas se estabelecem esteja aberto à iniciativa de todos, Sechi (2010) esclarece que o Estado moderno destaca-se em relação a outros agentes, no estabelecimento de políticas públicas. Segundo o autor, isso ocorre por três motivos: a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência do Estado moderno; o Estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores e o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas públicas robustas temporal e espacialmente.

Uma política pública só tem razão de ser se existe “um problema público, entendido como coletivamente relevante” (SECHI, 2010, p. 2). Mas, como um problema coletivo entra na agenda dos problemas públicos? Isto é, como é forjado o conteúdo das políticas públicas? Superti (2011) esclarece que as políticas públicas são determinadas numa relação não harmônica entre diferentes atores sociais. Observe-se o entendimento da autora:

A intencionalidade da diretriz que se traduz no conteúdo da política pública é forjada na dinâmica do jogo de forças no âmbito das relações sociais de poder, presentes no Estado. Essas relações de poder são constituídas pela ação, pelo enfrentamento e pela coalizão dos grupos econômicos e políticos, envolvendo burocracia estatal, mídia, movimentos sociais, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. O conteúdo da política pública é, assim, determinado pela correlação de forças sociais. (SUPERTI, 2011, p. 307).

Essa relação conflituosa pelo estabelecimento das políticas públicas provoca um fenômeno curioso, que é como se estabelece o consenso na definição da política pública. Souza (2007, p. 74) ensina que quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, isto é, pelos partidos e pelos políticos, “o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado [...] a persuasão é a forma para a construção do consenso”.

Boneti (2011, p. 12), destaca que não é possível construir uma análise da complexidade que envolve a elaboração e a operacionalização das políticas públicas sem se levar em conta a existência de “uma relação extrínseca entre o Estado e as classes sociais, em especial entre o Estado e a classe dominante”. Mas, ressalta o autor, que mesmo diante dessa íntima relação, o Estado não está a serviço da classe dominante, admitindo, no entanto, que a classe dominante tem predileção na elaboração e operacionalização das políticas públicas.

Sechi (2010, p. 33-53) assegura que uma política pública pode ser persuasiva ou dissuasiva e que sua existência, passa “por sete fazes” ou “ciclos de políticas públicas”, quais sejam: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Lowi<sup>3</sup>, *apud* Souza (2007) afirma que a política pública pode assumir quatro formatos ou tipologias,

<sup>3</sup> *Ibidem*.

isto é, ela vai se estabelecer de forma prática de quatro maneiras, como se observa no trecho a seguir:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas, a curto prazo, para certos grupos sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupo de vetos e de apoios diferentes, processando-se dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2007, p. 73).

A abordagem sobre a natureza, os elementos, as tipologias e como se estabelecem as políticas públicas, nesse estudo, teve a finalidade de introduzir a discussão sobre uma política pública, originária do governo central brasileiro, que se concretizou com a publicação do Edital 01/2005 - FNMA, objetivando fomentar a criação de mosaicos de áreas protegidas em diferentes regiões do País. A seguir tratar-se-á dos fundamentos para a constituição de mosaicos de áreas protegidas, bem como do Edital em destaque e suas consequências no Amapá.

### 3 Definição e previsão legal de mosaicos de áreas protegidas

A palavra Mosaico, na maioria das vezes, é adotada para expressar algo formado por partes menores interdependentes, que possuem suas funções e características particulares quando estão isoladas, porém juntas, e somente unidas de determinada maneira conseguem expressar a imagem desejada e atingir “o maior objetivo de sua função naquele espaço a que pertencem. Unidas as peças se fortalecem, têm sentido maior”. (TAMBELLINI, 2007, p. 43).

Alguns autores, como Cerqueira *et al* (2003), comparam o mundo a um mosaico, já que este possui uma composição heterogênea, formada por diferentes tipos de solo, relevo, clima, vegetação, fauna, flora, água, entre outros elementos. Segundo ele quando se observa ambientes em escalas menores, como uma região ou uma paisagem, percebe-se que estes também são formados de fragmentos menores e distintos.

Os Mosaicos de áreas protegidas são previstos no SNUC. O artigo 26 da citada Lei afirma que:

Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (Lei nº 9.985/2000).

Como se observa, o SNUC previu que as áreas protegidas, que tenham características de proximidade uma das outras, independente de terem equipes gestoras próprias, precisam de uma estratégia de gestão integrada, pois não estão isoladas na natureza. A integração no processo de gestão do conjunto deve ocorrer por meio de um Conselho Gestor. O art. 9º do Decreto nº 4.340/2002 que regulamenta o SNUC, esclarece que “o mosaico deverá dispor de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem”.

O Art. 8º do referido Decreto, afirma que “o mosaico de unidades de conservação será reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das unidades de conservação”. Portanto, não basta que gestores de áreas protegidas simplesmente manifestem interesse em formar um conselho de mosaico para gerenciar o conjunto. É necessário também, que haja um reconhecimento oficial da existência do Mosaico.

Note-se que citado Artigo limitou o reconhecimento, apenas para mosaicos formados por UC, contrariando o previsto no Art. 26 do SNUC, que define que os mosaicos podem ser formados por todo tipo de áreas protegidas. Esse equívoco foi corrigido em 2010, por meio da Portaria nº 482/2010 MMA, que voltou a incluir todas as áreas legalmente protegidas como participantes de mosaicos. O § 2º do artigo 3º da Portaria estabelece que “a justificativa para a composição do Conselho deverá indicar como serão representadas [...] as unidades de conservação e suas zonas de amortecimento, corredores ecológicos [...] e outras áreas protegidas integrantes do mosaico”.

Apesar da legislação brasileira não trazer expressa a competência dos Estados criarem mosaicos de áreas protegidas, vários autores são enfáticos, em afirmar que não há nenhum impedimento para que mosaicos estaduais sejam criados. Medeiros (2009) esclarece, no entanto, que para que os Estados advoguem a prerrogativa de criar mosaicos de áreas protegidas, precisam ter criado antes, seus sistemas estaduais de UC, como se observa a seguir:

O reconhecimento dos mosaicos não é uma atribuição exclusiva da União. Não há nenhuma limitação para que os Estados, do ponto de vista legal, reconheçam os mosaicos, desde que tenha aprovada a Lei do Sistema Estadual de Unidades de Conservação. Isso não quer dizer que o Estado só pode reconhecer os mosaicos de unidades estaduais. Se o mosaico é desenhado e enviado com todas as anuências e envolvendo unidades municipais, estaduais e federais, mas no âmbito do território do Estado, esse reconhecimento poderia ser feito pelo Estado sem que gere conflito de competências. O SNUC especifica que o reconhecimento dos mosaicos entendidos como federais seja feito por ato do MMA. (MEDEIROS, 2009, pag. 16).

Para reforçar a possibilidade apontada pelo autor, pode-se destacar o artigo 24 da Constituição Federal (CF) que estabelece que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, [...] conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. Ou seja, como o mosaico é um mecanismo de gestão de ambientes le-

galmente protegidos, claro está que os Estados podem criá-los. De fato, a criação de mosaicos estaduais já é uma realidade no Brasil, como exemplo pode-se citar o mosaico de UC da Juréia-Itatins, criado pela Lei Estadual nº 12.406/2006, localizado no litoral centro-sul do Estado de São Paulo, distante cerca de 200 km da capital.

Pinheiro (2009) faz questão de relacionar outros requisitos para que os Estados e os Municípios que queiram criar seus mosaicos não enfrentem tantas dificuldades. Ele destaca alguns passos importantes que devem ser seguidos:

- (i) definir uma proposta a partir da identidade territorial, identificando o território onde é possível fazer a gestão integrada; (ii) processo de mobilização, que se dá principalmente dentro do órgão público; (iii) formalização do grupo de trabalho; (iv) oficina de construção da proposta, com um plano de ação conjunto; (v) preparação dos documentos a serem encaminhados para o reconhecimento do mosaico e (vi) apresentação da proposta ao órgão responsável (MMA e OEMAs), considerando que os Estados têm autonomia para reconhecer mosaicos de unidades estaduais e municipais (PINHEIRO, 2009, p.7).

Esse planejamento é muito importante para não haver o desvirtuamento da própria finalidade do mosaico, já que ideia de mosaico, da forma como é preconizada pelo SNUC, não é apenas um conjunto de áreas protegidas próximas umas às outras. É muito mais que isso. O significado da palavra mosaico, adotado pelo SNUC, vai além da forma física da paisagem que é composta por fragmentos naturais ou não, de diferentes formas, conteúdos e funções. Esse conjunto de UC e áreas protegidas são considerados um mosaico, quando sua gestão é feita de maneira integrada, pois assim como os ecossistemas ali presentes são interdependentes, suas administrações também devem ser (LINO; ALBUQUERQUE, 2007).

Note-se que de acordo com os autores, os mosaicos defendidos no SNUC são acima de tudo, uma estratégia de gestão de várias áreas protegidas, de modo a unir administradores, numa soma de esforços, em busca de soluções para o conjunto das áreas envolvidas. “As vantagens de se trabalhar a gestão integrada em mosaicos são a possibilidade de elaboração de ações conjuntas, otimização de recursos e integração de infraestrutura”. (PINHEIRO, 2009, p.7). A virtude de uma gestão integrada é que ela acaba se tornando o exercício prático do princípio ambiental da solidariedade na gestão pública, que é um mecanismo indispensável, especialmente no gerenciamento de conflitos, compartilhamento de informações e ajuda mútua.

Barbosa (2011) chama a atenção para o fato, de no Brasil existirem poucos mosaicos se comparado à quantidade de UC criadas. De fato a criação de mosaicos de áreas protegidas no Brasil ganhou força, especialmente a partir do ano 2006, como se pode observar no quadro abaixo, onde são elencadas as experiências de Mosaicos que já se encontravam formalmente reconhecidos no País, em ordem cronológica, até julho de 2011:

Quadro 1: Mosaicos oficialmente reconhecidos no Brasil até julho de 2011.

Nº	MOSAICO/ ESTADO	MÊS/ANO DE INSTITUIÇÃO	INSTÂNCIA DE FORMALIZAÇÃO
1	Tucuruí/PA	Março de 2002	Estadual
2	Serras da Capivara e Confusão/PI	Março de 2005	Federal
3	Litoral Sul de São Paulo e Litoral do Paraná (em rev.)/SP/PR	Maio de 2006	Federal
4	Serra da Bocaina/SP/RJ	Dezembro de 2006	Federal
5	Mata Atlântica Central Fluminense/ RJ	Dezembro de 2006	Federal
6	Serra da Mantiqueira/SP/RJ/MG	Dezembro de 2006	Federal
7	Jureia-Itatins/SP	Dezembro 2006	Estadual
8	Serra de São José/MG	Maio de 2007	Estadual
9	Jacupiranga/SP	Fevereiro de 2008	Estadual
10	Das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista/SP	Outubro de 2008	Estadual
11	Sertão Veredas Peruaçu/MG/GO/BA	Maio de 2009	Federal
12	Apuí/AM	Fevereiro de 2010	Estadual
13	Carioca/RJ	Aguardando Public.	Federal
14	Do Manguezal da Baía de Vitória/ES	Novembro de 2010	Estadual
15	Baixo Rio Negro/AM	Dezembro de 2010	Federal
16	Da Foz do Rio Doce/ES	Dezembro de 2010	Federal
17	Mico-Leão-Dourado/RJ	Dezembro de 2010	Federal
18	De Ilhas e Áreas do Litoral Paulista/SP	Outubro de 2008	Estadual
19	Extremo Sul da Bahia/BA	Dezembro de 2010	Federal
20	Carioca	Julho de 2011	Estadual

Fonte: Rede Mosaicos (2012).

Nesse contexto, o Estado do Amapá, que possui cerca de 73% de seu território tomado por áreas protegidas (DRUMMOND; DIAS; BRITO, 2008), recentemente garantiu o reconhecimento de seu primeiro mosaico de áreas protegidas, o Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará, um Mosaico que possui características peculiares, não só pelo tamanho, como pela ousadia de incluir em sua composição TI, assunto este que será mais minuciosamente tratado a seguir.

#### 4 O Edital 01/2005 – FNMA e suas consequências no Amapá

Em janeiro de 2005, o Governo brasileiro, por meio do FNMA, publicou o Edital 01/2005, com vistas à seleção de projetos orientados à formação de mosaicos de áreas protegidas em diversos biomas nacionais. De acordo com o Edital, o FNMA, foi criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1.989 e tem por missão contribuir, como agente financiador, aliado a participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Os recursos do Fundo são oriundos do Tesouro Nacional, de parte da arrecadação de multas (10%) sobre a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), da quota parte

do petróleo, de contratos de empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Acordo de Cooperação Técnica com o governo do Reino dos Países Baixos, de doação do Banco Alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG7), de doações de pessoas físicas e jurídicas e de outras fontes interessadas na implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

O Edital definiu que a seleção ficaria a encargo do ARPA, bem como da Diretoria de Áreas Protegidas (DAP) e do próprio FNMA. O ARPA desenvolve atividades de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável na Amazônia por meio da criação e consolidação das UC. “O Programa tem como meta proteger, em dez anos, cerca de 50 milhões de hectares de florestas” (Edital 01/2005 - FNMA, p. 3-4). A DAP tem como atribuição legal, “a coordenação do SNUC e a gerência do Programa Áreas Protegidas do Brasil, por meio da formulação de instrumentos e normas relativas à criação, implantação, consolidação e gestão de Unidades de Conservação” (Edital 01/2005 - FNMA, p.5).

Um aspecto interessante que o Edital trouxe foi, o foco na gestão ecossistêmica do território, com vista a compatibilizar, a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis, ou seja, tem a orientação conceitual de melhorar as condições de vida das populações dos diferentes biomas brasileiros. Por isso, além de financiar a criação de mosaicos, o Edital “amarrou” que os proponentes deveriam elaborar planos de Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista, que é assim definido no Edital:

Prevê a articulação de atores e interesses para a promoção do desenvolvimento econômico por meio do desenvolvimento de cadeias produtivas de base conservacionista, da formação de uma identidade de gestão do mosaico e do incremento do capital social das comunidades que o compõem. Visa gerir os mosaicos de forma a torná-los economicamente sustentáveis e interessantes para os agentes econômicos, envolvendo a participação das comunidades no processo de elaboração e implementação do Plano de DTBC e de gestão do mosaico (Edital 01/2005 – FNMA, p. 25).

O Edital previu duas chamadas para a apresentação de propostas. A primeira, objetivando selecionar projetos orientados a criação de quatro mosaicos, com seus planos DTBC, no bioma Amazônia. A segunda, visando à seleção de projetos para a criação de seis mosaicos de UC e de outras áreas legalmente protegidas, predominantemente nos biomas Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal, Cerrado, Campos Sulinos e na Zona Costeira e Marinha, além da elaboração e implementação de estratégias de DTBC.

O montante de recursos para o financiamento de mosaicos e respectivos planos DTBC foram, na ordem de quatro milhões de reais. O quadro a seguir, demonstra como ocorreu a distribuição desses recursos de acordo com cada uma das duas “chamadas”.

Quadro 2 – Valores disponibilizados pelo FNMA para a criação de mosaicos e elaboração de DTBC em 2005.

Chamadas**	Prazo de Execução	Recursos solicitados ao FNMA		Recursos Previstos*
		Mínimo*	Máximo*	
I - Mosaicos e DTBC no Bioma Amazônia	24 meses	350.000,00	500.000,00	2.000.000,00
II - Mosaicos e DTBC nos biomas Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal, Cerrado, Campos Sulinos e na Zona Costeira e Marinha	24 meses	180.000,00	330.000,00	2.000.000,00

\* Valores a serem financiados pelo FNMA, excluída a contrapartida;

\*\* Havendo disponibilidade de recursos, esses poderão ser realocados a critério do Conselho Deliberativo do FNMA quanto aos projetos recomendados pela Câmara Técnica Temporária.

Fonte: Edital 01/2005 – FNMA.

O item 6 do Edital 01/2005-FNMA se dedicou às condições que os proponentes deveriam obter para tornarem-se elegíveis a concorrência. Nesse aspecto podem-se destacar pelo menos nove exigências que deveriam ser atendidas, na fase de apresentação de proposta de criação de um determinado mosaico:

1. Apresentar uma proposta de formação de mosaicos de UC e outras áreas legalmente protegidas que, no caso do bioma Amazônia, incorporasse necessariamente, no mínimo, uma UC de proteção integral vinculada ao ARPA;
2. Informar com clareza o bioma predominante do mosaico;
3. Apresentar carta de intenção da adesão ao projeto de, no mínimo, duas UC componentes do mosaico;
4. Apresentar anuência formal dos órgãos gestores das UC inseridas nos mosaicos;
5. Apresentar termo de adesão de parcerias institucionais com organizações experientes na gestão integrada das UC e em promoção de desenvolvimento local/regional;
6. Apresentar a proposta inicial da instância gestora do projeto a ser composta pela instituição proponente, por representantes das UC, das organizações da sociedade civil, das organizações da população do entorno e do poder público local ou estadual;
7. Apresentar diagnóstico preliminar do território do mosaico, incluindo a caracterização dos aspectos socioambientais;
8. Apresentar um mapa esquemático do mosaico proposto, e
9. Indicar as opções econômicas potenciais a serem contempladas no plano de DTBC.

À época da publicação do Edital havia apenas três UC de proteção integral, no Estado do Amapá, vinculadas ao programa ARPA, sendo todas elas, de gestão federal. Essas UC eram as seguintes: Parques Nacionais do Cabo Orange e Montanhas do Tumucumaque e Reserva Biológica do Lago Piratuba.

De acordo com o Edital, para concorrer as instituições proponentes interessadas, teriam que se enquadrar em uma das duas categorias: instituições públicas que pertencessem à administração direta ou indireta, em seus diversos níveis (federal, estadual e municipal) ou instituições privadas, que fossem brasileiras, sem fins lucrativos e que

possuísem atribuições estatutárias, para atuar em áreas do meio ambiente, enquadradas numa das tipologias: organização ambientalista; fundação de apoio à universidade; organização de base (associações de produtores, de bairro ou outras e organização de apoio).

O processo de análise técnica devia atender para vários procedimentos e critérios, dentre os quais se destacam: (1) o enquadramento do projeto aos objetivos do Edital; (2) a qualidade técnica do projeto, em aspectos como clareza e pertinência dos objetivos, metas e resultados esperados, consistência metodológica, factibilidade dos objetivos, metas e atividades no tempo fixado, adequação do orçamento às atividades a serem desenvolvidas; (3) a capacidade de execução do projeto, a experiência institucional do proponente e das instituições parceiras, a capacidade técnica da equipe executora do projeto e a representatividade da proposta de mosaico.

A liberação dos recursos para os projetos contemplados, além do atendimento aos critérios descritos, estava condicionada a contrapartida das instituições proponentes, tendo por limites os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei nº 10.934/2004, a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01/97 e o Parecer da Secretaria Federal de Controle nº 17 de 29/08/97. O quadro a seguir, detalha os percentuais de contrapartida, conforme características das instituições proponentes.

Quadros 3 – Percentuais de contrapartida exigida pelo Edital 01/2005 – FNMA

Instituições Proponentes		Orientação Legal	Tipo de Contrapartida	% Mínimo	% Máximo
Municípios*	ATÉ 25 MIL HAB.	LDO 2005	Financeira	3	8
	NE, NO e CO			5	10
	DEMAIS			20	40
Estados*	NE, NO e CO	LDO 2005	Financeira	10	20
	Demais estados			20	40
Órgãos Federais		STN IN 01/97	Não apresenta		
Instituições privadas sem fins lucrativos (mesmo % do município sede)	ATÉ 25 MIL HAB.	Procedimento do FNMA, baseado no Parecer SFC nº 17 de 29/08/97	Financeira ou Mensurável	3	8
	NE, NO e CO			5	10
	Demais estados			20	40

\* pode haver redução/aumento, determinada pelo titular do órgão concedente (MMA) segundo art. 44, § 2º LDO

Fonte: Edital 01/2005 – FNMA.

Note-se que, nos casos em que os proponentes à criação de mosaicos fossem os poderes executivos estaduais ou municipais, a contrapartida seria sempre financeira, variando de 3% a 40% do valor a ser recebido. No entanto, em se tratando de

instituições privadas, sem fins lucrativos, a contrapartida exigida, não precisava ser necessariamente financeira, mas como se observa no quadro, com algo mensurável, como equipamentos e equipe técnica, por exemplo. Se a iniciativa fosse federal, não havia a necessidade de contrapartida.

O Amapá, por meio do IEPÉ, uma entidade que atua desenvolvendo projetos de apoio formativo, especialmente em comunidades indígenas, apresentou proposta visando recursos disponibilizados pelo Edital, com vistas à criação de um mosaico de áreas protegidas no Estado. Após a análise por parte do ARPA, DAP e FNMA, a proposta foi aprovada, dando início ao trabalho de criação do Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará, envolvendo UC federais, estaduais, municipais e TI de dois Estados. Os detalhes de todo esse processo estão no Relatório de cumprimento do objeto final, do Projeto Unidades de Conservação e Terras Indígenas: uma proposta de mosaico para o oeste do Amapá e norte do Pará, publicada pelo Instituto no ano 2011.

Por meio da Portaria nº 4 de 03/01/2013, do MMA, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 04/01/2013 houve o reconhecimento do Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará, que é o primeiro do Brasil a incluir TI em sua composição. O reconhecimento ocorreu sete anos após o início do processo, incluindo diálogos, articulação, mapeamento das diferenças e similaridades nos contextos regionais específicos e construção de perspectivas comuns para o futuro. A solicitação de reconhecimento foi enviada ao MMA pelo ICMBIO, em março de 2012. O Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará tem extensão de mais de 12 milhões de hectares e é formado por três TI e seis UC. Incide parcialmente sobre 11 municípios no Amapá e cinco no Pará (IEPÉ, 2013). O mapa abaixo ilustra o espaço territorial do mosaico:

Figura 1: Mapa destacando o Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará



Fonte: IEPÉ, 2013.

No quadro abaixo, pode ser observada cada uma das áreas protegidas que formam o Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará, com suas respectivas jurisdições, ato legal de criação, grupo de proteção e extensão territorial.

Quadro 4: Áreas protegidas contempladas no primeiro Mosaico amapaense

N°	DENOMINAÇÃO	JURIS-DIÇÃO	BASE LEGAL	GRUPO	EXTEN-SÃO (há)
1	PARNA Montanhas do Tumucumaque	Federal	Decreto Federal s/n, de 22/08/2002	Proteção Integral	3.867.000
2	FLONA do Amapá	Federal	Decreto Lei Federal nº 97.630, de 10/04/1989	Uso Sustentável	412.000
3	FLOTA do Amapá	Estadual	Lei Estadual nº 1028, de 12/07/2006	Uso Sustentável	2.369.400
4	RDS do Rio Iratapuru	Estadual	Lei Estadual nº 392, de 11/12/1997	Uso Sustentável	806.184
5	Parque Natural Municipal do Cancão	Municipal	Decreto Municipal nº 085, de 14/11/2007	Proteção Integral	370,26
6	Reserva Extrativista Beija-Flor Brilho de Fogo	Municipal	Decreto Municipal nº 139, de 19/11/2007	Uso Sustentável	68.524,20
7	Terra Indígena Waiãpi	Federal	Decreto federal s/n, de 23/05/1996	Usufruto Indígena	607.017
8	Terra Indígena Parque do Tumucumaque	Federal	Decreto Federal nº 213, de 04/11/1997	Usufruto Indígena	3.071.067
9	Terra Indígena Rio Paru D'Este	Federal	Decreto Federal nº 213, de 04/11/1997	Usufruto Indígena	1.195.785
					<b>12.397.347,46</b>

Fonte: IEPÉ (2010).

O Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará está totalmente inserido no Bioma Amazônia, em região com diversas áreas consideradas de alta prioridade para a conservação da biodiversidade. Do ponto de vista ecológico, o mosaico é formado por um bloco florestal bem conectado, sendo que a região é considerada prioritária para a conservação ambiental em decorrência da alta biodiversidade, tendo como ponto centralizador as Montanhas do Tumucumaque que guarda no seu interior as nascentes de três importantes rios para o Amapá.

Em termos sociais, existe grande diversidade cultural com populações ribeirinhas, seis grupos indígenas, extrativistas e agricultores familiares. Neste contexto, o Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará fundamenta-se, na “busca de integração, na gestão de uma imensa área de alta biodiversidade e de diversidade social e cultural

[...]”, que se centra no envolvimento de atores locais como agentes do processo de gestão territorial e ambiental, com vistas à construção de propostas de conservação ambiental aliadas a propostas de desenvolvimento sustentável (IEPÉ, 2011, p. 6).

Até então alguns dos Mosaicos reconhecidos no Brasil incluíam a participação de representantes de povos indígenas em determinadas ações e/ou em seus conselhos consultivos, como os Mosaicos do Extremo Sul da Bahia, Sertão Veredas Peruaçu e Baixo Rio Negro. Contudo, nunca havia ocorrido a inclusão oficial das TI enquanto área protegida componente de Mosaicos, tal como no Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará. Este reconhecimento demonstra a contribuição das TI para a conservação dos ecossistemas florestais brasileiros (IEPÉ, 2013).

Embora esteja localizado em uma das regiões mais conservadas do mundo, o cenário do Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará já está repleto de desafios. Questões como a sustentabilidade financeira e a alta rotatividade dos representantes de alguns órgãos públicos prejudica a participação das instituições e fragiliza a continuidade de ações no âmbito do Mosaico. Além disso, em virtude das atuais políticas governamentais desenvolvimentistas que visam ampliar obras de infraestrutura como estradas, hidrelétricas e exploração de gás e mineração na região amazônica, a pressão sobre a floresta, seus rios e povos é enorme (IEPÉ, 2013).

Segundo análises cartográficas do Instituto Socioambiental (ISA) com dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), há quatro usinas hidrelétricas (UHE) e nove Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) planejadas que incidem no Mosaico. A pressão da mineração não é menos impactante. Há 1.033 processos incidentes nas áreas que compõem o Mosaico, de acordo com análise do ISA a partir de dados de outubro de 2012, do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM). Embora apenas 190 estejam em fases de licenciamento, os demais 843 requerimentos também podem significar grande ameaça à integridade socioambiental das áreas, principalmente em virtude da reabertura da discussão do Projeto de Lei nº 1.610/1996, que dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em TI (IEPÉ, 2013).

O Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará teve sua concepção alicerçada em duas situações. A primeira, a oportunidade apontada pelo Edital 01/2005 - FNMA, com apoio financeiro. A segunda, em razão da demanda do grupo indígena Waiãpi, em promover uma maior aproximação com os extrativistas da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do Rio Iratapuru e com agricultores familiares da Perimetral Norte (havia situações conflituosas entre os indígenas e esses últimos). Os Waiãpi desejavam, também, a aproximação com os extrativistas da RDS, como tentativa de resgatar antigas relações de trocas que existiam entre eles (IEPÉ, 2011).

Nesse contexto, foi que o IEPÉ vislumbrou a oportunidade de apoiar os grupos indígenas, na ampliação de suas relações com segmentos populacionais vizinhos às suas terras, com intuito de construir propostas de gestão territorial integrada, compartilhada e participativa, de modo a evitar potenciais conflitos e garantir a conservação ambiental na região, com propostas de desenvolvimento sustentável (IEPÉ, 2011).

As entidades envolvidas na mobilização dos diferentes órgãos, em 2005, para execução do Projeto, para a criação do Mosaico foram: IEPÉ; Agência de Cooperação

Alemã (GTZ); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Conselho das Aldeias Waiãpi – APINA; Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA-AP); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), representado pela gerência do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (PNMT); WWF-Brasil e Associação dos Povos Indígenas Tiriyó, Kaxuyana e Txikuyana (APITIKATXI).

Por fim vale destacar a importância do DTBC do Mosaico de Áreas Protegidas do Oeste do Amapá e Norte do Pará, que o IEPÉ publicou em 2010. O documento adensa e ilustra o esforço de construir uma proposta de mosaico que possa viabilizar a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável na região que ele abrange. Dentre seus objetivos pode-se destacar:

1. Estabelecer uma agenda para o desenvolvimento territorial em base conservacionista com abrangência regional;
2. Promover a gestão territorial integrada e participativa das áreas protegidas que formam o Mosaico;
3. Promover a articulação intra e intercomunitária no território do Mosaico e,
4. Contribuir para a superação da visão fragmentada, de que ocupar áreas remotas ou de difícil acesso é fator de impedimento de acesso das populações aos benefícios do desenvolvimento sustentável.

Como foi discutido neste artigo, o Estado tem papel preponderante na definição e consolidação de políticas públicas. Isso ocorre em razão de certas condições que só ele reúne. No caso em estudo, que trata da criação de mosaicos, esse papel ficou evidente e foi determinante, pois foi graças a uma iniciativa bem sucedida do Governo brasileiro, em estimular a criação desses instrumentos de gestão territorial, oferecendo para tanto, apoio financeiro aos interessados, que diversos biomas nacionais ganharam mais proteção.

## 5 Considerações finais

O presente artigo pretendeu trazer à tona, a discussão sobre a importância dos mosaicos de áreas protegidas e como o Edital 01/2005 – FNMA, como um veículo de uma política pública oriunda do Governo brasileiro, foi crucial para a consolidar a ambição de se criar dez novos mosaicos em diferentes biomas nacionais, por meio de estímulo financeiro na ordem de quatro milhões de reais.

No estudo, evidenciou-se que o Amapá, um Estado com significativo percentual de áreas protegidas, acabou sendo beneficiado com o Edital, ao garantir o reconhecimento, em janeiro de 2013, do seu primeiro mosaico de áreas protegidas, o Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará, que envolve terras de dois Estados da Federação, inclusive TI, estando o IEPÉ a frente de todo o trabalho de articulação e formulação da proposta.

Dentre os objetivos desse mosaico estão a solução de conflitos e o desenvolvimento sustentável na região envolvida, sendo nesse último aspecto, de fundamental importância, a implementação de planos DTBC. Mesmo recém criado, deposita-se grande

expectativa em relação ao Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará, bem como sobre os atores que farão sua implementação a partir de então.

Portanto, não resta dúvida de que os mosaicos, como estratégia de gestão do conjunto de áreas protegidas são importantes e necessários, pois as limitações financeiras e de equipes técnicas na gestão de UC no Brasil são notórias. Por outro lado tais instrumentos não surgem ao acaso, mas de forças que agem para que eles se concretizem. Nesse sentido, o fomento financeiro do Governo Federal brasileiro, através do FNMA, foi de suma importância para que o Amapá tivesse condições de criar seu primeiro mosaico de áreas protegidas.

## 6 Referências

BARBOSA, Gustavo Maia de Sá. *Mosaico de unidades de conservação na gestão das áreas protegidas da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro: reflexões sobre os aspectos legais e potencialidades para o incremento do seu uso turístico*. Encontro Nacional de Turismo com Base Local. Rio de Janeiro, 2011.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. 3. ed. rev. – Ijuí/RS: Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.

\_\_\_\_\_. *Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*.

\_\_\_\_\_. *Edital FNMA nº 01 janeiro de 2005*.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 7.797, de 10 de junho de 1989*.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000*.

\_\_\_\_\_. *Portaria MMA nº 4, de 3 de janeiro de 2013*.

\_\_\_\_\_. *Portaria MMA nº 482/2010, de 14 de dezembro de 2010*.

CERQUEIRA et al. *Fragmentação: alguns conceitos*. In fragmentação de ecossistemas: causas, efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas. Brasília: MMA/SBF, 2003.

CUNHA, Eleonora Schettini. *Políticas públicas Sociais*. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fatima Guimarães; UDE, Walter. *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

DRUMMOND, José Augusto; DIAS, Tereza Cristina Albuquerque de Castro; BRITO, Daguinete Maria Chaves. *Atlas das unidades de conservação do Estado do Amapá*. MMA/IBAMA-AP; GEA/SEMA. 2008.

IEPÉ. *Plano de desenvolvimento territorial com base conservacionista do mosaico de áreas protegidas do oeste do Amapá e norte do Pará*. Amapá: IEPÉ, 2010.

\_\_\_\_\_. *Relatório de cumprimento do objeto final do Projeto Unidades de Conservação e Terras Indígenas: uma proposta de mosaico para o oeste do Amapá e norte do Pará*. Amapá: IEPÉ, 2011.

\_\_\_\_\_. *Governo reconhece primeiro mosaico que inclui terras indígenas*. Disponível em < <http://www.institutoiepe.org.br/noticias/44-iepe/242-governo-reconhece-primeiro-mosaico-que-inclui-terras-indigenas.html>>. Acesso em 08 de abril de 2013.

LINO, Clayton; ALBUQUERQUE, João Lucílio de (Org.). *Mosaicos de unidades de conservação no Corredor da Serra do Mar*. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2007.

MEDEIROS, João de Deus. In: LEDERMAN, Marcia; PINHEIRO, Marcos. (Coord.). *II Seminário mosaicos de áreas protegidas*. GTZ, WWF, 2009.

PINHEIRO, Marcos. *Resgate do I seminário sobre mosaicos de áreas protegidas na Amazônia e avanços*. IN: LEDERMAN, Márcia; PINHEIRO, Marcos (Coord.). *II Seminário mosaicos de áreas protegidas*. GTZ, WWF, 2009.

REDE MOSAICOS. *Mosaicos oficialmente reconhecidos no Brasil até agosto de 2010*. Disponível em < <http://www.redemosaicos.com.br/listademosaicos.asp>>. Acesso em 14 de junho 2012.

REZENDE, Flavio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Seminário Mosaicos de Áreas Protegidas. GTZ, WWF, Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2004.

SOUZA, Celina. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas*. IN: HOCHMAN, Gilberto (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SECHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SUPERTI, Eliane. *Políticas públicas e integração sul-americana das fronteiras internacionais da Amazônia brasileira*. *Novos Cadernos NAEA*. v. 14, n. 2, p. 303-320, dez. 2011.

TAMBELLINI, Manuela Torres. *Mosaico como modelo de gestão de áreas protegidas: análise conceitual e processos de implantação*. Niterói, RJ, 2007.

Artigo recebido em 21 de março de 2014.

Aprovado em 28 de março de 2014.