

012

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC): A INTERAÇÃO PRESENTE NA ROTA ECOLÓGICA DA COSTA DOS CORAIS.

Deividson Brito Gatto (IE/PPED/UFRJ)

INTRODUÇÃO

Para a União Internacional para a Conservação da Natureza – IUCN, uma área protegida é “um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerenciado, por meios legais ou outros meios efetivos, para alcançar a conservação de longo prazo da natureza com serviços ecossistêmicos associados e valores culturais.” (IUCN, 2017, p. 02). No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei nº 9.985/2000, utiliza o termo, Unidade de Conservação – UC, para definir uma área protegida como

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (ICMBIO, 2009, p.7).

No Brasil, a Lei nº 9.985/2000 instituiu o conjunto de regras que estabelece os critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação. A lei divide as UCs em dois grandes grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. O primeiro grupo é composto por categorias de UC que visam preservar a natureza, com uso apenas indireto de seus recursos naturais. O segundo grupo é composto pelas categorias de UC que buscam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais inseridos em seu espaço geográfico.

Para Medeiros, Irving e Garay (2004, p. 87), o principal objetivo das Unidades de Conservação é a “[...] instituição de uma nova dinâmica de proteção territorial nos espaços destinados à sua implementação, no processo que vai desde a sua criação/delimitação até a sua gestão”. Para os autores, essas áreas protegidas buscam a constituição de um modelo de percepção e ocupação do espaço pela sociedade. Diante dessa afirmação, essa pesquisa parte do pressuposto de que o desafio para implementação dessa “terceira via”, encontra-se no grupo de UCs de uso sustentável. De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC (2019), existiam no Brasil, até 2018, 2309 (duas mil, trezentos e nove) UCs, sendo que, desse total, 1567 (mil, quinhentas e sessenta e sete) são UCs de uso sustentável, representando quase 70% das UCs no Brasil.

Dentre as categorias integrantes deste grupo, as Áreas de Proteção Ambiental (Apa) representam 14,98% do total de UCs de uso sustentável, com 346 unidades, segunda maior categoria deste grupo de conservação. De acordo com o artigo 15 da lei do SNUC, as Apas são classificadas como áreas extensas, com um certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. As principais características desse tipo de Unidade de Conservação são:

- As Apas são compostas por terras públicas e privadas;
- As propriedades privadas podem ter que respeitar normas e restrições para sua utilização;
- As condições para visitação pública e pesquisa, nas áreas sob domínio público, serão estabelecidas pelo órgão gestor da UC;
- Nas propriedades privadas, o proprietário deverá estabelecer as condições para pesquisa e visitação, mas observando as restrições legais e;
- Deverá dispor de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração, composto por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e população residente. (ICMBIO, 2009).

Acreditamos que este conjunto de aspectos torna as Apas uma importante estratégia de conservação da biodiversidade na faixa litorânea e ambientes marinhos no Brasil, abrangendo a chamada zona costeira. No país, a zona costeira, que em sua recente revisão abrange 274 municípios em 17 estados, abriga cerca de 27% da população do país (Censo 2010). Além disso, é palco de diversas atividades produtivas ligadas diretamente e indiretamente ao turismo, produção de petróleo e gás natural, pesca, agropecuária, indústria de transformação e construção civil, além do setor de serviços. Apesar da importância da biodiversidade para manutenção dessas atividades, até o início de 2018, o país possuía apenas 1,5% de áreas marinhas protegidas, quando em março desse ano, o governo federal aumentou esse percentual de proteção para 25%. De acordo com o CNUC (2019), até janeiro de 2019, o país possuía 05 (cinco) Apas no ambiente marinho costeiro, dentre essas, uma Apa federal localizada na zona costeira, entre os estados de Alagoas e Pernambuco, vem chamando atenção por seu recorte territorial, 14 (catorze) municípios; pelo conjunto de entes federados com competência para interagir na governança dessa UC, 17 (dezesete) no total; pelo engajamento de atores da sociedade civil e setor privado e por seus resultados em termos de conservação da biodiversidade.

A Apa Costa dos Corais foi criada para proteção do maior conjunto de recifes coralígenos do país e para manter a integridade do habitat do peixe-boi marinho. Portanto, a União é responsável pelo “governo” dessa UC, mas como se trata de uma área de proteção de uso sustentável, os atores não estatais adquirem relevância na governança dessa unidade de conservação. Embora pesquisadores da Ciência Política utilizem o termo “governança” como sinônimo da atividade ou processo de governar, atualmente o termo refere-se mais ao “novo” processo de governar ou “novo” método pelo qual a sociedade é governada (RHODES, 1996). Dentre o conjunto de significados que a governança carrega, apresentado pelo autor, a visão das redes auto-organizadas é relevante para o estudo de unidades de conservação de uso sustentável, pois reconhece que o governo pode fornecer seus serviços através de qualquer tipo de combinação advinda dos setores público, privado e terceiro setor. Dessa forma, este trabalho adota a perspectiva da governança, na qual a participação ativa de setores e atores não estatais influenciam os resultados na produção e/ou revisão das políticas públicas (GONÇALVES, 2006).

No caso das políticas públicas de cunho ambiental ou voltadas para a sustentabilidade, alguns pesquisadores acreditam que as ações de atores não estatais são cruciais para cumprimento do Acordo de Paris, Agenda 2030 (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) e Convenção da Diversidade Biológica (Metas de Aichi), por exemplo, uma vez que a ação não estatal poderia preencher lacunas de governança. No entanto, para outros autores, a ação desses atores nem sempre é positiva, pois há dúvidas em relação a sua efetividade, já que podem contribuir para o aumento da fragmentação e enfraquecimento da legitimidade e *accountability* da governança dessas políticas (CHAN et al., 2018). Biermann et al. (2010), Dellas, Pattberg e Betsill (2011) analisam a emergência dos atores não estatais no contexto das mudanças ambientais através da teoria da agência com intuito de capturar a relevância da agência pública e privada em relação ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo¹ (MDL) e como as cooperações público-privadas reconfiguram a autoridade no espectro da governança, fazendo necessário distinguir atores de agentes. Nessa perspectiva, “ator” refere-se a indivíduos, organizações e redes que participam do processo de decisão, enquanto que “agente” é um ator autoritativo, cuja autoridade é compreendida como legitimidade e a capacidade de exercer o poder.

Com base nessa abordagem teórica, esse estudo procurou-se compreender a atuação dos atores não estatais na sub-região da Apa Costa dos Corais conhecida como Rota Ecológica, que abrange os municípios de Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras no estado de Alagoas. Nesses municípios são realizadas algumas atividades econômicas a partir das ações de conservação da biodiversidade: turismo de observação do peixe-boi marinho no rio Tatuamunha em Porto de Pedras; Roteiro de Charme, que engloba um conjunto de hotéis e pousadas que seguem rígidos critérios de conforto, qualidade de serviços e responsabilidade socioambiental em São Miguel dos Milagres e atividades ligadas aos passeios às piscinas naturais e trilhas ecológicas realizadas nos três municípios. Além das atividades desenvolvidas por esses atores privados, alguns movimentos socioambientais locais atuam em paralelo às ações desenvolvidas pelo ICMBio, órgão gestor da UC, como as atividades realizadas pelo Instituto Yandê, Associação Peixe-boi e Associação Milagrense de Turismo Sustentável.

Amitus, atores ligados ao terceiro setor. Também atuam de forma paralela ou até mesmo conjunta na governança de toda a unidade de conservação a Fundação Toyota do Brasil e o Projeto GefMar.

¹ É uma estratégia de flexibilização para auxiliar países desenvolvidos e grandes emissores de gases do efeito estufa a cumprir suas metas de redução desses gases. Esses países podem implementar projetos voltados à captura dos referidos gases ou contribuir para implantação de tecnologias limpas em países em desenvolvimento, ao evitar a emissão desses gases, os países desenvolvidos utilizam essas reduções para abater de suas metas.

A base lógica de investigação utilizada é o método hipotético-dedutivo, pois parte de um problema, identificação de um arcabouço teórico relevante à temática em análise e posterior fase de observação. Os meios técnicos de investigação utilizados foram pesquisa bibliográfica e observacional. Na primeira, foram pesquisadas notícias em sites e redes sociais sobre atuação de atores não estatais na região e consultadas as atas das reuniões do Conselho Gestor da Apa Costa dos Corais - Conapac. No segundo método, o pesquisador participou como ouvinte em duas primeiras reuniões anuais do Conapac: março de 2018 e de 2019, nas quais foram apresentados os trabalhos desenvolvidos na UC ao longo dos anos de 2017 e 2018. Também participou como ouvinte em duas reuniões setoriais de revisão do plano de manejo, com o setor produtivo da UC e comunidade do litoral norte de Maceió, em março de 2018.

Além dessa introdução o trabalho está dividido da seguinte forma. A segunda seção apresenta uma breve caracterização da Apa Costa dos Corais, com ênfase na sub-região da Rota Ecológica. Na terceira seção é discutido o conceito de governança e suas conexões com a participação de atores advindos da sociedade civil e setor privado na elaboração e implementação de políticas de conservação ambiental, com ênfase no exercício da agência na governança. Na seção seguinte é feita uma análise exploratória e explicativa da participação dos atores não estatais na governança da Rota Ecológica à luz das teorias referenciadas na seção anterior. E por último, são apresentadas as considerações finais.

APA COSTA DOS CORAIS

A Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC) foi criada pelo governo federal através do Decreto S/N em 23 de outubro de 1997, com cinco objetivos:

1. Garantir a conservação dos recifes coralígenos e de arenito, com sua fauna e flora;
2. Manter a integridade do habitat e preservar a população do Peixe-boi marinho (*Trichechus manatus*);
3. Proteger os manguezais em toda a sua extensão, situados ao longo das desembocaduras dos rios, com sua fauna e flora;
4. Ordenar o turismo ecológico, científico e cultural, e demais atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental; e
5. Incentivar as manifestações culturais e contribuir para o resgate da diversidade cultural regional.

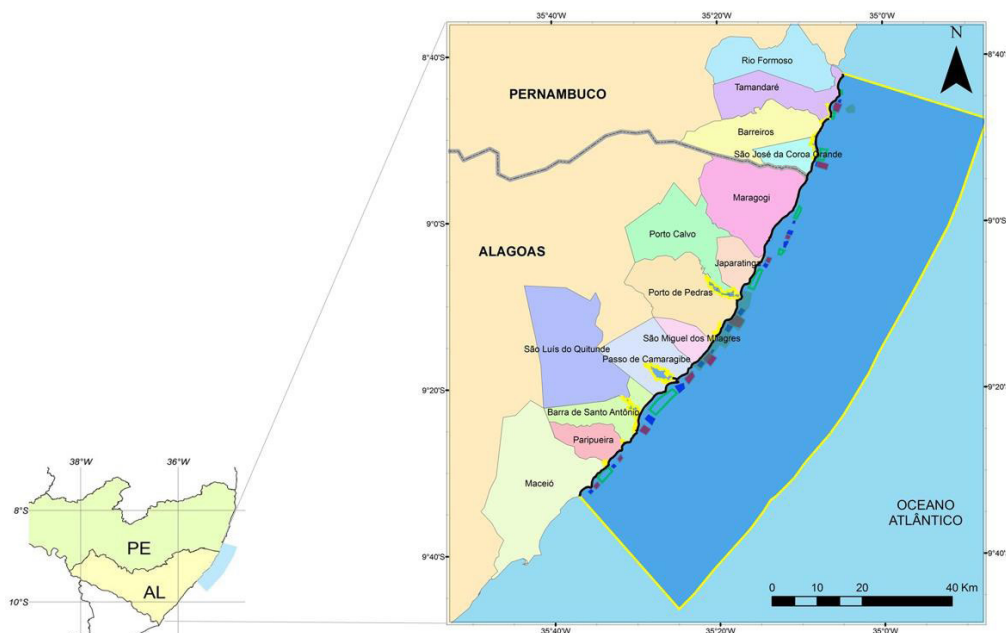
Com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passou a integrar o grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, cuja referida Lei define “Área de Proteção Ambiental” como uma área, normalmente extensa,

[...] com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (ICMBIO, 2011).

Além disso, as Apas, como são conhecidas essas unidades de conservação, se caracterizam por se constituírem de terras públicas e privadas, e dispor de um conselho gestor presidido pelo órgão responsável pela administração da unidade, com representação de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e da população local de abrangência da área.

A APACC abrange 413.563 mil hectares (ha) de área e aproximadamente 120 km de praias e mangues, se inicia na margem direita da foz do Rio Formoso no Oceano Atlântico, na praia de Carneiros, município de Tamandaré (Pernambuco), até a foz do Rio Meirim, município de Maceió (Alagoas), ver figura 1, (BRASIL, 1997).

Figura 1 - Mapa de localização da APA Costa dos Corais entre os estados de Alagoas e Pernambuco



Fonte: elaboração própria a partir de ICMBio (2013).

A unidade de conservação engloba 14 municípios, 10 em Alagoas e 04 em Pernambuco. Neste último, os municípios são: Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande; em Alagoas: Maragogi, Japaratinga, Porto Calvo, Porto de Pedras, São Miguel dos Milagres, Passo de Camaragibe, São Luís do Quitunde, Barra de Santo Antonio, Paripueira e o norte do município de Maceió, mais precisamente os bairros de Ipioca e Pescaria.

Diante da extensão do território da UC, que apresenta características distintas em relação à conservação dos ecossistemas e dinâmicas socioeconômicas, optamos por utilizar a divisão adotada pelos círculos de apoio à pesca artesanal na Costa dos Corais apresentada pelo ICMBio Costa dos Corais, mas nomeando-as de acordo com a percepção do pesquisador.

Área 1 – Costa dos Corais Pernambucana: Abrange os municípios pernambucanos da UC, Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande;

Área 2 – Capital da Costa dos Corais: Maragogi e Japaratinga, Alagoas. O Rio Persinunga marca a divisão territorial dos estados de Alagoas (município de Maragogi) e Pernambuco (município de São José da Coroa Grande). A principal característica dessa região são as imensas piscinas naturais de Maragogi, chamadas de Galés;

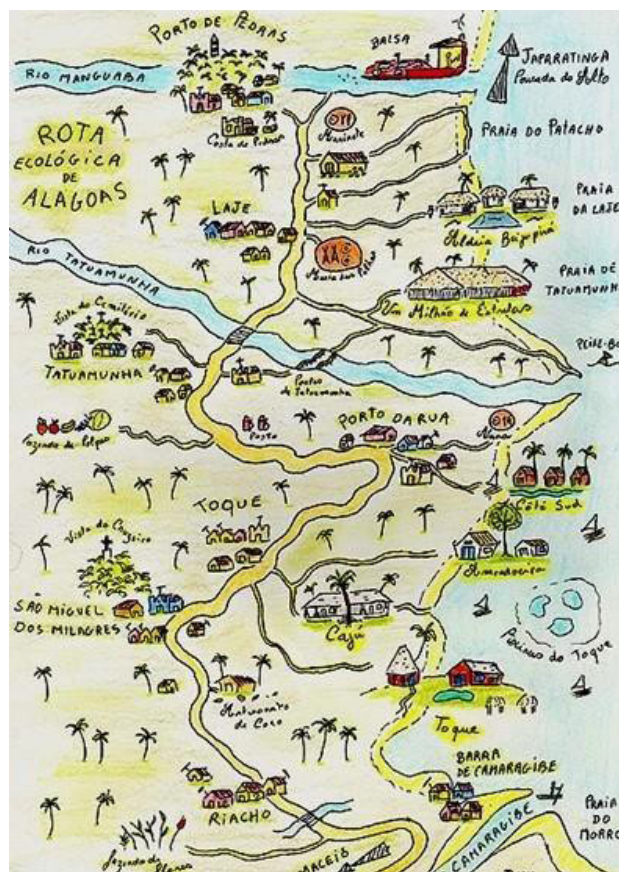
Área 3 – Rota Ecológica: Porto de Pedras, São Miguel dos Milagres e Passo de Camaragibe, Alagoas. Região conhecida como “Rota Ecológica” pelo setor do turismo devido às praias paradisíacas com características rurais;

Área 4 - Sul da APACC: Barra de Santo Antônio, Paripueira e bairros de Ipioca e Pescaria (litoral norte de Maceió). A última área é o sul da UC que adentra a região metropolitana de Maceió.

A REGIÃO DA ROTA ECOLÓGICA DA APACC

A região recebeu esse título do setor do turismo devido ao ar bucólico presente nas três cidades, uma vez que existe uma relativa dificuldade do trajeto da Rodovia AL 101, que torna o acesso ao interior e estados vizinhos mais longo do que se for utilizada outras rodovias de Alagoas. Além disso, caso se opte pela rodovia AL 101, é necessário utilizar uma barca para atravessar o Rio Manguaba que divide os municípios de Porto de Pedras e Japaratinga (ver figura 2). Outra característica que molda a região é a forte presença da agricultura na composição do Produto Interno desses três municípios, representando cerca de 35%, em 2015, e o baixo contingente populacional, cerca de 30 mil para os três municípios, em 2017 (IBGE, 2018).

Figura 2 – Mapa da Rota Ecológica por Dudu Cavalcante (ex-sócio da Pousada do Caju)

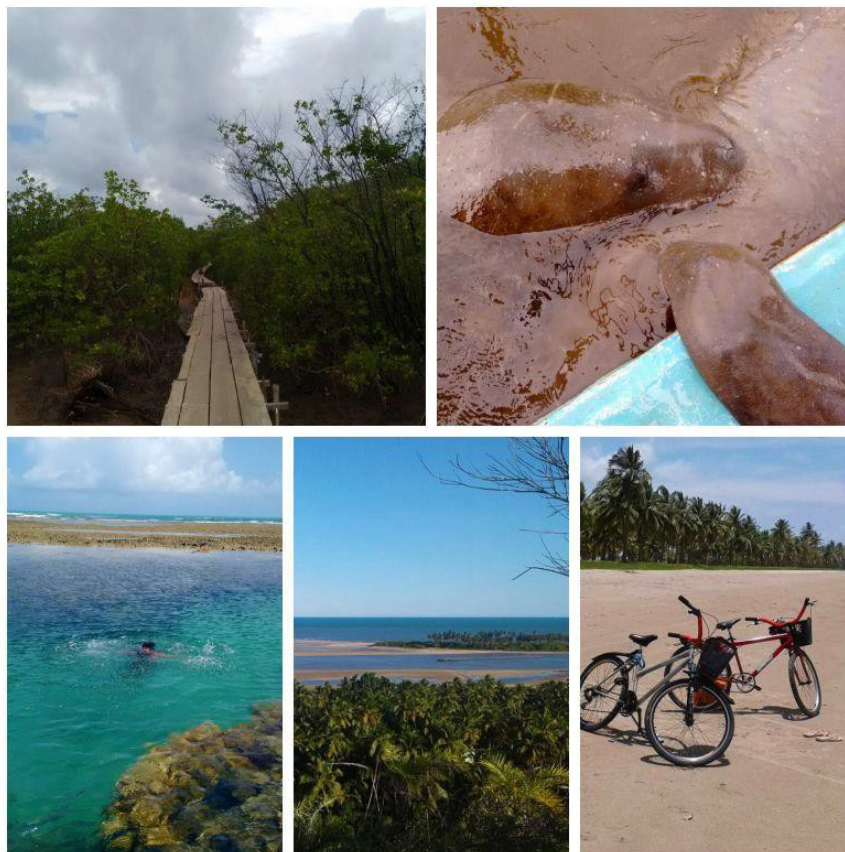


Fonte: elaborado por Dudu Cavalcante (ano desconhecido)².

Em Porto de Pedras está localizada a base avançada do ICMBio Costa dos Corais responsável pelos trabalhos que dão suporte ao Programa Peixe Boi desenvolvido pelo Centro de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste – Cepene e a realização do turismo de base comunitária com a visita ao peixe boi no Rio Tatuamunha no mesmo município. Na região também são realizados passeios às piscinas naturais localizadas nos três municípios e outros passeios ecológicos como pesca noturna de agulhinha e passeio de bicicleta nas falésias da praia dos Morros em Passo de Camaragibe, ver figura 3.

² Disponível em: <https://www.viajenaviagem.com/2007/07/alagoas-rota-ecologica/>

Figura 3 – Passeios turísticos da Rota Ecológica



Fonte: Compilação a partir de imagens 01, 02 e 03 fotografadas pelo autor, imagens 04 e 05 página do Facebook “Visite Barra de Camaragibe”. Na primeira foto, ponte de madeira sobre o rio Tatuamunha no município de Porto de Pedras (AL), na segunda foto Peixe-boi interagindo com embarcação durante passeio pelo referido rio, na terceira foto piscina natural da praia de Patacho, também em Porto de Pedras, na quarta foto vista do Alto do Cruzeiro no município de Passo de Camaragibe (AL) e na última foto praia dos Morros, também em Passo de Camaragibe.

Na Rota Ecológica estão localizados um conjunto de hotéis de “Roteiros de Charme”³ que atuam desde 2000, ver figura 4. Os empreendedores desse setor perceberam na região a oportunidade de fornecer um serviço hoteleiro para um público com alto poder aquisitivo em busca de um lugar paradisíaco e natureza ainda conservada. No entanto, a consolidação desse setor de serviço vem despertando interesse de outros segmentos econômicos com alta capacidade de transformação dos ecossistemas locais (restinga, fragmentos da Mata Atlântica e manguezais), como também, potencialmente poluidores, principalmente na geração de efluentes, que são os setores imobiliário (construção de condomínios), hoteleiro padrão e de alimentação fora de casa (bares e restaurantes).

³ Segundo a Associação de Hotéis Roteiros de Charme, seus membros são selecionados segundo rígidos critérios quanto ao conforto, qualidade de serviços e responsabilidade sócio ambiental, sempre de forma economicamente viável e sustentável. Fonte: <https://www.roteirosdecharme.com.br/quem-somos.php>

Figura 4– Exemplo de pousada de charme na praia de Patacho em Porto de Pedras (AL)



Fonte: Compilação a partir da página da web “Dias e Dias”⁴

De acordo com o proprietário da primeira pousada instalada em São Miguel dos Milagres, o interesse de empreendedores desses setores aumentou com a realização do “Réveillon dos Milagres”, festa de réveillon com uma semana de duração, *open bar* e à beira mar, na Praia de Marceneiro em Passo do Camaragibe, ver figura 5.

Figura 5 – Propaganda do Réveillon dos Milagres 2020



Fonte: Compilação a partir da página da web “Reveillon dos Milagres”⁵.

A festa atrai um público de classe alta, e artistas de reconhecimento nacional, que demanda uma gama de produtos e serviços não disponível na região. Esse fator atrai empreendedores individuais e trabalhadores temporários, que enxergam nesse acontecimento uma possibilidade de ganhos financeiros.

A publicidade da festa, o aumento temporário de população, aliada à busca por maiores rendimentos, aumentou a visibilidade da região, despertando o interesse do setor imobiliário, que por sua vez demanda novos produtos e serviços – é o efeito multiplicador da renda atuando na região. Assim, diante da grande diversidade de atores não estatais atuando na governança dessa porção da Apa Costa dos Corais, é necessário compreender de que forma esses atores participam das políticas de conservação da unidade de conservação e como a literatura vem examinando sua atuação e como alguns deles ganham autoridade para atender demandas de governança.

⁴ Disponível em: <http://diasedias.com.br/temporada/>

⁵ Disponível em: <https://www.reveillondosmilagres.com.br/>

GOVERNANÇA, ATORES NÃO ESTATAIS E AGENTES

O atual discurso em torno do conceito de governança é permeado por no mínimo três substantivos: complexidade, dinamicidade e diversidade. Isso se deve ao fato que nas sociedades modernas as condições sociais são percebidas como complicadas e multivariadas. Os governos muitas vezes terminam não mais desempenhando um papel primário, pois as questões sociais estão envolvendo uma multiplicidade de atores. É através dessa perspectiva que o conceito de governança carrega consigo uma ampla variedade de diferentes significados e conotações, sendo usado em múltiplas notações que abordam diferentes aspectos da vida social: governança ambiental, corporativa, urbana, digital, territorial, etc. (TÜRKE, 2008). Araújo e Scott (2018) apresentam um conjunto de características essenciais que o termo carrega de acordo com várias perspectivas acadêmicas, tais como: relatividade dos limites entre o governo e outros setores, coordenação interorganizacional, interdependência entre organizações, redes auto-organizadas, redução de incerteza, poder policêntrico e regras de comportamento.

Gonçalves (2006) destaca que mesmo não sendo um conceito originado em torno dos preceitos jurídicos, o termo “governança” aderiu amplamente à Ciência Política e às Relações Internacionais, uma vez que o mesmo traz ao cenário a participação ativa de setores e atores não-estatais, que influenciam os resultados na produção e/ou revisão de normas, tanto no campo das políticas públicas ou na regulação internacional. Em relação ao direito internacional, para o autor (op. cit.), a crescente participação da sociedade civil global, através da atuação de organizações lucrativas, ou não, exige o reconhecimento da personalidade jurídica distinta do ator internacional.

Em perspectiva similar, Jayasuriya (2005) enfatiza que a governança vem sendo configurada pelo processo de globalização que desloca os locais de governança, acima, abaixo e além do Estado. Para o autor, a globalização deve ser compreendida como a intensificação e alongamento das relações sociais além das fronteiras nacionais. Assim, esse processo precisa ser compreendido mais pelo seu papel em criar novas formas de capacidade política, que pela diminuição da capacidade estatal. A globalização apresentaria, desse modo, um novo conjunto de instituições de governança, que moldam e influenciam a arquitetura estatal, assim como, constituem novos tipos de capacidade política. Para Jayasuriya (2005), a descentralização, que o termo expressa, implica que a governança é localizada em vários lugares, engaja um amplo conjunto de atores não estatais e implanta uma variedade de técnicas que se encontra além do tradicional Estado Weberiano de comando e controle. Dessa forma, “ao falarmos de governança nos referimos basicamente a um modo não hierárquico de governo, onde atores não estatais, e diversos segmentos participam na formulação e implementação de políticas públicas” (JACOBI e SINISGALLI, 2012, p. 1470-1471).

No caso da questão ambiental, essa nova capacidade de governança pode ser entendida como “regulação reflexiva”, expressada empiricamente através do surgimento de novos sistemas de governança ambiental. Assim, segundo Jayasuriya (2005), esses sistemas apresentam desde autorrelatos a rotulagens ecológicas, com o intuito de engajar ativamente os participantes. Desse modo, “[...] em vez de tentar controlar o caráter ou a direção específica da mudança social, a lei reflexiva visa o uso de procedimentos legais para estabelecer uma estratégia comunicativa para a divulgação de informações e para a provisão de maior responsabilidade” (SWAN, 2002, p. 125, *apud* JAYASURIYA, 2005, p. 25). Nesta abordagem de governança, a transparência se torna o elemento definidor, onde o Estado encoraja um novo tipo de devolução, não dos governos “central” para o “local”, mas do governo para a sociedade civil.

Em relação à governança ambiental, Lemos e Agrawal (2006) utilizam o termo para se referirem ao “[...] conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações que através de atores políticos influenciam as ações e resultados ambientais” (LEMOs e AGRAWAL, 2006, p. 298). Para eles, o termo “governança” não é sinônimo de governo, pois além de incluir as ações do Estado, a concepção engloba ações de outros atores como comunidades, setor privado e organizações da sociedade civil. E, em sua concepção ambiental, a governança se materializa na forma de acordos internacionais, legislações e políticas nacionais, estruturais locais de tomada de decisão, instituições transnacionais e ONGs ambientais. Com raciocínio similar, Liverman (2004) acredita que a governança expressa a possibilidade de atores como consumidores, corporações e ONGs poderem exercer poder e autoridade sobre as políticas e decisões ambientais, sem precisar focar apenas em instituições tradicionais de governo, como parlamentos, burocracias e leis. Além disso, outros fatores reforçam o movimento da governança ambiental, como “[...] o enfraquecimento das instituições centrais de governo, associadas com as políticas neoliberais de desregulação; cortes orçamentários; privatização, e descentralização; assim como o crescimento do ativismo social e as novas formas de expressão e organização proporcionadas pela Internet” (LIVERMAN, 2004, p. 735).

Dessa forma, argumenta-se que, no âmbito ambiental, a governança é um conceito que principia a discussão da crescente participação de atores não estatais nas políticas ambientais. E a atuação de ONGs, organizações multilaterais, companhias multinacionais e comunidade epistêmica, introduzem ferramentas e mecanismos inovadores que moldam as relações de poder dentro da arena política: “sociopoliticamente, os problemas ambientais em escala transversal afetam e são afetados pela tomada de decisão institucionalizada em nível local, subnacional, nacional e transnacional” (LEMOs e AGRAWALL, 2006, p. 308).

Assim, os questionamentos que surgem são: esse movimento está relacionado a um aumento da consciência socioambiental e política desses atores? Ou sua ascensão seria em função da diminuição da capacidade dos atores estatais na resolução dos problemas ambientais? Ou ainda, a nuance da problemática ambiental torna esse engajamento um processo de evolução da consciência ambiental nas sociedades? Nesse momento, é relevante conhecer mais sobre esses atores.

A interconexão dos objetivos de viabilidade econômica, diminuição das desigualdades sociais e prudência ecológica que envolve o desenvolvimento sustentável aponta que sua perseguição abrange um grande número de atores dos setores público, privado e da sociedade civil. Ou seja, em grande medida, a governança ambiental é moldada pela interação entre esses atores, que em um dado momento, tornam-se agentes. Para Dellas, Pattberg e Betsill (2011), os atores são indivíduos, organizações e redes que participam do processo de decisão, enquanto que, os agentes são atores autoritativos, cuja autoridade é compreendida como legitimidade e capacidade de exercer o poder. Dessa forma, quem são os atores não estatais na governança ambiental? Como podemos classificá-los e os analisarmos? E como eles se tornam agentes?

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que os atores não estatais não são um grupo homogêneo, sendo necessário distingui-los em função dos diferentes papéis que exercem através das atividades de governança (NASIRITOUSI, HJERPE e LINNÉR, 2016). Para esses autores, estudos iniciais estavam mais preocupados em explorar a possível ameaça ao poder do Estado que esses atores representariam, do que documentar suas atividades e examinar sua influência na governança. No entanto, para Nasiritousi, Hjerpe e Linnér, op. cit., atualmente a literatura reconhece que esses “empreendedores políticos” são atores importantes que compartilham informações, constroem capacidades e realizam implementação de políticas públicas; além de influenciar os formuladores de políticas, ou até mesmo, tomar decisões independentes dos Estados. Haufler (2009) identifica, numa perspectiva centrada no ator na política mundial, uma variedade de potenciais “governantes” da governança ambiental além do Estado: empresas, associações de indústrias, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, comunidades epistêmicas e organizações intergovernamentais.

No entanto, é preciso deixar claro que nem todos os países possuem uma linha divisória muito nítida entre um ator estatal e não estatal, ou nem sempre alguns autores consideram algumas organizações como não estatais. Guttman et al. (2018) alertam que na China, por exemplo, para o público em geral parecerá difícil rotular uma ONG, que depende de fundos do governo como não estatal. Além disso, nesse país, o governo desempenha um papel fundamental em todos os setores da sociedade, que seria uma falácia traçar uma distinção entre público, privado e sociedade civil. E apesar de utilizarmos termo ocidental para esse conjunto de atores, eles reconhecem que os atores não estatais na China não são totalmente autônomos, já que suas estratégias não podem ser adotadas sem referências às preferências do governo central. Assim, diante disso, adota-se neste trabalho a percepção de que os atores não estatais possuem como elemento distintivo, a autonomia para exercício de funções de governança sem, necessariamente, depender da chancela do Estado.

Dentre o grupo de atores não estatais apresentados por Haufler (2009), são analisados em profundidade, diante da sua crescente participação, as organizações do setor privado e os atores da sociedade civil, através das ONGs. Em relação a participação das firmas, a autora argumenta que apesar dos cientistas políticos entenderem que as firmas são atores racionais, motivados pela busca do lucro, alguns estudos assumem que existe uma complexidade de interesses e motivações por trás de suas decisões; podendo o lucro ser uma meta mais flexível. Esses estudos apontam que a responsabilidade social corporativa, por exemplo, expressa o aprendizado das firmas em relação às questões ambientais, se tornando um comportamento autorregulatório, em resposta às preocupações sobre reputação, regulamentação governamental, custos do ativismo antiempresarial e compromissos de valor. Já a participação da sociedade civil na governança tem como principal protagonista as ONGs locais e internacionais, compostas por ativistas, organizações humanitárias, *think tanks*, mídia, etc. De acordo com a autora, op. cit., na governança ambiental, as ONGs podem ser subdivididas em: operacionais (envolvidas na implementação de políticas ou na construção de capacidades), de *advocacy* (que influenciam as regras, normas e regulações ambientais) e científicas (visto que os problemas ambientais demandam dados imparciais favorecendo a interligação entre ciência e política).

Para Haufler (2009) tanto as firmas como as ONGs possuem qualidades distintivas, mesmo que desuniforme, que influenciam as formas de governança ambiental existentes. Para a autora, a qualidade das firmas é dada pelos recursos de poder material (ativos, capacidade organizacional) e poder estrutural (capacidade de moldar os resultados das políticas: *lobby* ou decisões de onde e quando investir), contudo, deve-se atentar que são elas que produzem as externalidades ambientais. Ou seja, elas estariam mais suscetíveis a pressões na governança ambiental do que os governos. Para a autora, “aos olhos de algumas pessoas, é natural e inevitável que as empresas sejam tanto “governadoras” quanto “governadas” nas questões ambientais” (HAUFLER, 2009, p. 137) e quando adotam determinados padrões ambientais, ISO 14001, por exemplo, adquirem uma certa autoridade no desenho e implementação de programas ambientais. Em relação às ONGs, a autora postula que muitos autores as enxergam como os principais atores da política ambiental, pois as ONGs trazem para a política e governança ambiental “(...) informações e conhecimento, a capacidade de aumentar os custos para outros atores através de seu ativismo e, acima de tudo, sua legitimidade percebida. Elas podem não ter muito recursos materiais, mas sua reputação é um dos seus ativos mais valiosos” (HAUFLER, op. cit.). Assim, de modo geral, a importância funcional das ONGs para a governança ambiental reside na configuração da agenda, desenvolvimento de normas e no monitoramento da *compliance*, ao passo que, as firmas envolvem-se mais com a geração e implementação de regras. Contudo, nem todos os atores não estatais podem participar da governança ambiental, somente alguns terão autoridade para desempenhar suas funções.

Enquanto que para os atores estatais a legitimidade é dada através do controle das instituições do Estado e monopólio do uso da força, para os atores não estatais ela pode ser reivindicada por argumentos morais, experiência, participação ou capacidade de resolver problemas; podendo ser aceita formalmente (delegação) ou informalmente (reconhecimento) (DELLAS, PATTBURG e BETSILL, 2011). Diante disso, o campo de pesquisa da agência busca compreender, justamente, como os atores não estatais estão respondendo a essas demandas de governança: “Quem governa para quem e como e com que efeito?” (DELLAS, PATTBURG e BETSILL, 2011, p. 87), assim, é a partir dessa reconfiguração de autoridade que há necessidade de distinção entre atores e agentes na governança ambiental. Para Nasiritousi, Hjerpe e Linnér (2016) as fontes de poder dos atores não estatais são: informação e conhecimento, recursos econômicos e posição na economia mundial, capacidade organizacional, capacidade de mobilização e construção de redes, e legitimidade. A partir dessas fontes construíram uma tipologia de fontes de poder usadas pelos atores não estatais para garantir autoridade na governança:

1. Poder simbólico (habilidade para invocar apelos morais);
2. Poder cognitivo (conhecimento e expertise);
3. Poder social (acesso a redes);
4. Poder de influência (acesso a agentes chave e processos de tomada de decisão);
5. Poder material (acesso a recursos).

Assim, os atores não estatais utilizam alguma fonte de poder para exercer a agência na governança ambiental. Para Dellas, Pattberg e Betsill (2011, p. 87-88), esse exercício da agência pode ser entendido como “a capacidade de atores individuais e coletivos mudarem o curso dos eventos ou o resultado dos processos”, cuja capacidade é baseada na autoridade e não na força”. No entanto, o conceito de agência e agente é comumente utilizado pelas Ciências Sociais para descrever a relação entre um principal que delega autoridade a um agente para realizar algum serviço em nome do principal, teoria do principal-agente. As relações de agência são amplamente encontradas na sociedade, como entre eleitores e políticos, empregador e empregado, etc. (ROSS, 1973; EISENHARDT, 1989). Nessa perspectiva, a teoria busca analisar os problemas derivados da delegação de autoridade e dificuldade de controle dos agentes pelo principal, uma vez que aqueles podem buscar somente seu auto interesse. Contudo, Dellas, Pattberg e Betsill (op. cit.) acreditam que ao influenciar os resultados de governança e em função das várias fontes de poder utilizada pelos atores não estatais, a agência

is neither fully located in the public sphere of governments and intergovernmental organizations nor in the private sphere of non-governmental organizations and business actors. It rather emerges in different geographies and at different times as a crucial mix of public and private resources, roles and responsibilities (DELLAS, PATTBURG e BETSILL, 2011, p. 88)

Ou seja, os agentes contribuem para a governança ambiental de forma indireta, ao influenciar as decisões das pessoas e de forma direta, ao orientar aqueles que deram consentimento para serem governados (implícita ou explicitamente). Com base no conjunto de análise apresentado sobre o exercício da agência por atores não estatais no âmbito da governança ambiental, segue o estudo empírico da interação desses atores na região da Rota Ecológica na Apa Costa dos Corais.

QUEM SÃO AGENTES E COMO AGÊNCIA É EXERCIDA NA ROTA ECOLÓGICA DA APA COSTA DOS CORAIS?

Como fora apresentado na breve caracterização da unidade de conservação (UC) da Apa Costa dos Corais, a UC é de uso sustentável, portanto, isso torna os atores não estatais protagonistas da conservação dos recursos naturais objeto da UC: os recifes de corais, manguezais, restingas e estuários. Foi justamente a partir do trabalho desenvolvido pela ONG: Sociedade Brasileira para Estudos de Recifes de Corais, em março de 1997, através da realização do Workshop sobre os Recifes de Coral Brasileiros: Pesquisa, Manejo Integrado e Conservação em parceria com o Departamento de Oceanografia (DO) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que a Apa foi criada no mesmo ano (CASTRO, 2016).

Ao analisar as atas das reuniões do conselho gestor da Apa Costa dos Corais, Conapac, notícias veiculadas na página da web do ICMBio Costa dos Corais e entrevista com o proprietário da primeira pousada a atuar no município de São Miguel dos Milagres, destaca-se os seguintes atores não estatais na Rota Ecológica:

- As Organizações Não Governamentais – ONGs (institutos sociais, associações, fundação social);
- Firms (empresas privadas e fundações de corporações).

Dentre esses, distinguem-se como agentes de governança ambiental na região da Rota Ecológica os seguintes atores:

FUNDAÇÃO TOYOTA DO BRASIL

A Toyota do Brasil LTDA criou em 2009, como política de responsabilidade social corporativa, a Fundação Toyota do Brasil com objetivo de promover a sustentabilidade através de ações de conservação ambiental e formação de cidadãos, atuando principalmente na recuperação e conservação do bioma da Mata Atlântica. Mas mesmo antes da instituição dessa política, a multinacional vem apoiando projetos socioambientais, como o projeto “Arara Azul” no Pantanal sul-mato-grossense, desde 1989, e projetos sociais nas cidades onde opera: Indaiatuba, Porto Feliz, São Bernardo do Campo e Sorocaba (SP) e Guaíba (RS). Em 2011, a fundação criou um fundo de perpetuidade “Fundo Toyota Apa Costa dos Corais” para dar suporte à gestão da unidade de conservação. Desde então, a fundação Toyota vem fazendo aportes anuais de R\$ 1 milhão pelo período de 10 anos. Desse total, 500 mil reais são destinados para apoio das atividades do ICMBio Costa dos Corais e R\$ 500 mil para *Endowment Fund*⁶, para que assim uma parte do montante permaneça intacto e a receita dos investimentos possa ser utilizada. O fundo foi constituído através de uma parceria com o ICMBio Costa dos Corais e a Fundação SOS Mata Atlântica que, desde 2006 possui um fundo “pró-unidades de conservação marinhas” para apoiar projetos de conservação e uso sustentável de ambientes marinhos e costeiros, associados à Mata Atlântica.

Conforme destacado por Haufler (2009), pode-se inferir que a participação da Toyota na governança da Apa Costa dos Corais expressa a preocupação da empresa em relação a sua reputação, uma vez que a indústria automobilística gera externalidades ambientais, ao produzir produtos que emitem gases do efeito estufa, por exemplo. Como a firma não pode alterar sua atividade fim ou a tecnologia de seus carros, substituição de motores de combustão por motores elétricos, por diversos fatores, a empresa se engaja em uma agenda correlata, que nesse caso é a conservação dos recursos naturais. Além disso, ao apoiar a gestão da Apa Costa dos Corais a firma pode ter suas doações deduzidas de seu imposto de renda, diminuindo assim o valor a ser pago do imposto devido. Contudo, seu comportamento pode promover o engajamento de outras firmas concorrentes ou de poder econômico semelhante em questões ambientais ou ligadas à sustentabilidade. Em um contexto de restrição orçamentária em todos os entes da federação, iniciativas como a da Toyota torna os gestores e parceiros da Apa menos dependentes dos recursos públicos no desenvolvimento de suas atividades de conservação.

Utilizando a tipologia de poder de Nasiritousi, Hjerpe e Linnér (2016), conclui-se que a firma utiliza a fonte de poder material para garantir autoridade na governança da área protegida. E ao analisar o exercício da agência da fundação Toyota na Apa Costa dos Corais, e conseguinte na região da Rota Ecológica, percebe-se que existe muito mais que uma relação principal-agente, uma vez que atividades fundamentais, como capacitação para condutores de jangadas, profissionais de turismo, realização de oficinas de zoneamento, foram realizadas pelo ICMBio e/ou por atores não estatais, com o apoio da fundação. Além disso, somente tendo como base o relatório da gestão do ICMBio Costa dos Corais do ano de 2017, apresentado na 25ª reunião do Conapac, percebe-se como a fundação vem influenciando os resultados de governança da Apa, ao financiar a aquisição de materiais permanentes; realização de reformas estruturais na Base Avançada de Porto de Pedras; realização de melhorias nas telecomunicações (telefonia e internet); aquisição de veículos, embarcações e boias, para sinalização de zonas fechadas, entre outros.

GLOBAL ENVIRONMENTAL FACILITY (GEF)

O Global Environmental Facility – Gef ou Fundo Mundial para o Meio Ambiente efetuou uma doação por meio do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Mundial, para financiar o Projeto Gef Mar. Esse projeto também recebeu recursos provenientes da compensação ambiental para adequação das plataformas marítimas de produção da Petrobrás em relação ao descarte de água de produção. O Projeto Gef Mar tem como objetivo promover a conservação da biodiversidade marinha e costeira e os recursos são geridos pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), associação sem fins lucrativos em operação desde 1996, e devem ser direcionados para atender às demandas de gestão das unidades de conservação costeiras e marinhas. E na Apa Costa dos Corais o Gef Mar vem auxiliando a pesquisa através da concessão de bolsa de pesquisa. Dessa forma, o projeto garante sua autoridade na unidade de conservação através dos poderes material, disponibilização de recursos financeiros, e cognitivo, ao favorecer a geração de conhecimento e expertise dentro da unidade.

⁶ Os fundos de doações, como são chamados no Brasil, é um ativo financeiro mantido por uma organização sem fins lucrativos, que contém os investimentos de capital e os ganhos relacionados alavancados pela organização sem fins lucrativos para financiar a missão geral. As empresas tributadas pelo Lucro Real se utilizam deste benefício, obtendo dedutibilidade no momento da apuração do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). As pessoas físicas e jurídicas podem deduzir do Imposto de Renda devido até 80% e até 40%, respectivamente, das doações a entidades sem fins lucrativos para aplicação em projetos que promovam uso sustentável dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Fonte: SEPRORGS. Disponível em: <http://www.seprorgs.org.br/pt/comunicacao/voce-sabia/incentivo-fiscal-contribuicoes-e-doacoes-que-podem-ser-deduzidas-do-importo-de-renda-das-empresas-tributadas-pelo-lucro-real/> My Accounting Course. Disponível em: <https://www.myaccountingcourse.com/accounting-dictionary/endowment-fund> e Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/2729-doacoes-ambientais-podem-ter-deducao-no-imposto-de-renda.html> Acesso em: 06 jul 2019.

ASSOCIAÇÃO PEIXE BOI

A manutenção do habitat e preservação da população do peixe boi marinho é um dos objetivos de constituição da Apa Costa dos Corais. A Associação Peixe Boi foi fundada em 2009 pelos moradores da região do estuário do rio Tatuamunha, entre Porto de Pedras e São Miguel dos Milagres, com intuito de ordenamento do turismo de observação dos peixes bois marinhos. Desde então, a associação vem desenvolvendo, além da condução dos visitantes no passeio de observação do mamífero, trabalhos de educação ambiental nas escolas da região; atividades de mutirões de limpeza das praias e rios; produção de artesanato, entre outras atividades. De acordo com a associação, entre abril de 2017 e julho de 2018 foram 1.088 registros de monitoramento embarcado dos peixes bois no rio Tatuamunha, cerca de 03 passeios por dia no período.

A Associação do Peixe Boi é uma ONG envolvida na implementação da política de conservação ambiental da Rota Ecológica, se constituindo em uma ONG operacional e possui assento no Conapac, conselho gestor da UC. A ONG torna-se um agente da governança ambiental da região ao garantir um poder simbólico, pois protege a principal “estrela” da região e ainda desenvolve uma atividade econômica que beneficia moradores, fator que influencia diretamente na governança.

ASSOCIAÇÃO MILAGRENSE DE TURISMO SUSTENTÁVEL (AMITUS)

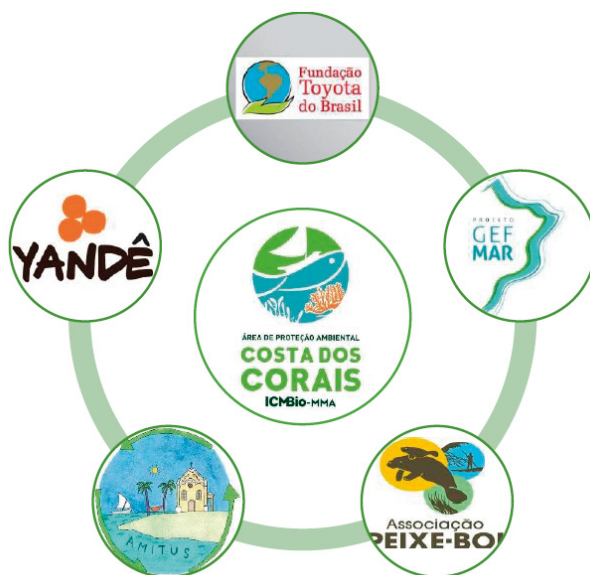
De acordo a instituição, a Amitus foi criada em 2013 por representantes dos setores do turismo e do comércio do município de São Miguel dos Milagres, contando com a participação de proprietários de bares, restaurantes, lanchonetes, pousadeiros, jangadeiros, taxistas, bugueiros (motoristas de carros tipo bugue) e artesãos. Foi criada com o objetivo de contribuir para turismo ecológico da região. A entidade vem se envolvendo em várias agendas públicas do município, como audiências públicas, reuniões com empresários e prestadores de serviços do réveillon e carnaval. A associação torna-se agente de governança ambiental através do poder social, acesso a redes, ao atuar como interlocutora do setor do turismo da região. E poder de influência, pois tem acesso a agentes chave e participa dos processos de tomada de decisão, seja através do Conapac, já que possui assento, ou representar o setor privado relacionado ao turismo do município.

INSTITUTO YANDÊ

De acordo com o instituto, a ONG foi criada em 2012 por empresários, educadores, ambientalistas e moradores dos municípios pertencentes a Rota Ecológica, Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras, com a proposta de desenvolver atividades que integrem educação, cultura e meio ambiente. Os projetos desenvolvidos são executados através da contribuição de associados e de pessoas físicas e jurídicas. As ações promovidas pelo instituto conforme destacado envolvem ações educativas (acesso à informática, leitura e escrita, aulas de idiomas, curso preparatório para o vestibular, oficinas de artesanato, etc.); realização de eventos culturais (com ênfase na regionalidade, passeios e viagens culturais pelo estado de Alagoas, etc.) e fomento da consciência ambiental (reciclagem; incentivo à prática do turismo sustentável, etc.). Assim, de acordo com a tipologia de Nasiritousi, Hjerpe e Linnér (2016), a ONG legitima seu poder através do conhecimento e expertise, poder cognitivo, já que exercem influência na comunidade ao promover ações educativas que possuem impacto direto na governança ambiental da unidade de conservação. O instituto também possui assento no conselho gestor da Apa Costa dos Corais.

Em resumo, a interação e atuação desses agentes na Apa Costa dos Corais revelam que apesar da importância do ICMBio Costa dos Corais para os resultados obtidos em relação a conservação ambiental na região da Rota Ecológica, sem o exercício da agência por esses atores não estatais, os resultados provavelmente seriam diferentes. Pode-se inferir também que está em operação na unidade de conservação uma forma híbrida de governança ambiental, na qual nenhum agente possui as capacidades para abordar as múltiplas facetas, interdependências e escalas de problemas ambientais envolvidos. Como a gestão da UC poderia realizar e intensificar a fiscalização ambiental em um território tão amplo em uma conjuntura de perdas orçamentárias que acometem o Ministério do Meio Ambiente⁷, sem o apoio financeiro da Fundação Toyota? Como o órgão gestor poderia desenvolver as atividades de gestão, fiscalização, monitoramento, pesquisa, educação, entre outras atividades, sem o apoio das ONGs com recursos humanos limitados em um território tão amplo?

⁷ De acordo com a WWF (2018), para o ano de 2018 os gastos autorizados do Ministério do Meio Ambiente e suas autarquias, como o Ibama, o ICMBio, a Agência Nacional de Águas (ANA) e Serviço Florestal Brasileiro foram de R\$ 3,7 bilhões. O valor é menor do que o autorizado por lei pelo Congresso para 2017 (R\$ 3,953 bi) e menor ainda do que a autorização de gastos concedida em 2013 (R\$ 5,056 bi), melhor ano da década nesse tipo de recorte, em valores corrigidos pela inflação. Fonte: WWF BRASIL. Financiamento público em meio ambiente: um balanço da década e perspectivas. 2018.

Figura 6 – ICMBio Costa dos Corais e agentes de governança na Rota Ecológica

Fonte: elaborada pelo autor (2019).

Desse modo, nessa primeira análise, se reconhece que a governança presente na Rota Ecológica da Apa Costa dos Corais expressa o engajamento de vários atores não estatais, seja em função de recursos orçamentários limitados do gestor estatal, ICMBio, crescimento do ativismo social local ou aprendizado das firmas, no atendimento de demandas de governança da UC. E a medida que esses atores se tornam agentes, seja por delegação ou reconhecimento, são capazes de moldar o exercício da governança da UC nessa região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as unidades de conservação de uso sustentável são áreas protegidas que visam a conservação dos recursos naturais, ou seja, permitindo seu uso através de critérios que permitam a sua perpetuidade. A Área de Proteção Ambiental, Apa, é uma categoria desse grupo genuinamente brasileira, que vem se destacando pelo engajamento de vários segmentos da sociedade, a Apa Costa dos Corais é uma delas. Esse espaço geográfico compreendido na zona costeira dos estados de Alagoas e Pernambuco foi criado com objetivo de proteger o maior conjunto de recifes de corais do Brasil, manter a integridade do habitat do peixe-boi marinho e sua proteção. A Rota Ecológica é uma sub-região da Apa cujo processo de governança reúne um conjunto de atores interagindo que pode auxiliar na compreensão da aquisição de legitimidade e autoridade de atores não estatais. Alguns pesquisadores destacam a crescente participação das firmas e das ONGs na governança ambiental global, como também, vêm investigando como alguns desses atores tornam-se agentes, ou seja, como exercem autoridade e capacidade de exercer poder. Na Rota Ecológica foram identificados alguns agentes que exercem os poderes simbólico, cognitivo, social, de influência e material. Ao se tornar agentes, esses atores não estatais são capazes de agir em várias jurisdições exercendo funções de governança, influenciando os resultados da política de conservação da UC, como também, provocam efeitos no modo que a governança é exercida. O estudo aponta para a necessidade de mapear o arranjo de governança empregado na região, visto que as funções de governança exercidas por esses agentes e apoiadas pela autoridade do Estado, sugerem um modo de governança híbrida ou em rede.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, L. M.; SCOTT, N. **Tourism Governance**. In: COOPER, C.; VOLO, S.; GARTNER, W. C.;

SCOTT, N. (Org.). *The SAGE Handbook of Tourism Management*. 1ed. Thousand Oaks, California: SAGE, Vol. 1, p. 524-537, 2018.

ASSOCIAÇÃO MILAGRENSE DE TURISMO SUSTENTÁVEL – AMITUS. Disponível em: <<https://web.facebook.com/amitusmm/>>.

ASSOCIAÇÃO PEIXE-BOI. Disponível em: <<http://www.associacaopeixeboi.com.br/>>. BIERMANN, F.; BETSILL, M.; GUPTA, J.; KANIE, N.; LEBEL, L.; LIVERMAN, D.; SCHROEDER, H.; SIEBENHÜNER, B.; ZONDERVAN, R. Earth system governance: a research framework. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**. Volume 10, Issue 4, pp 277–298, December 2010.

BRASIL. Decreto s/nº de 23 de outubro de 1997. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, nos Estados de Alagoas e Pernambuco, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 out. 1997. Disponível em: < <http://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - CNUC. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em abr de 2019.

CASTRO, C. **Mergulhando no Coral Vivo**. Museu Nacional, 360 p., Série Livros; 59, Rio de Janeiro: 2016.

CHAN, S.; BORAN, I.; ASSELT, H.; IACOBUTA, G.; NILES, N.; RIETIG, K.; SCOBIE, M.; BANSARD, J.; PUGLEY, D.; DELINA, L.; EICHORN, F.; ELLINGER, P.; ENECHI, O.; HALE, T.; HERMWILLE, L.; HICKMANN, T.; HONEGGER, M.; EPSTEIN, A.; THEUER, S.; MIZO, R.; SUN, Y.; TOUSSAINT, P.; WAMBUGU, G. Promises and risks of nonstate action in climate and sustainability governance. **WIREs Climate Change**. Volume 10, number 3, may/june 2019.

DELLAS, E.; PATTERBERG, P.; BETSILL, M. Agency in earth system governance: refining a research agenda. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**. Volume 11, Issue 1, pp 85–98, March 2011.

EISENHARDT, K. Agency theory: an assessment and review. **The Academy of Management Review**, Vol. 14, nº. 1, pp. 57-74, Jan., 1989.

FUNDAÇÃO TOYOTA DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.fundacaotoyotadobrasil.org.br/>>

GONÇALVES, A. O conceito de governança. **Anais do XV Conselho Nacional de Pesquisa e Pós- Graduação em Direito**, Manaus, 2006, acesso: Jul. 2018, disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>.

GUTTMAN, D.; YOUNG, O.; JING, Y.; BRAMBLE, B.; BU, M.; CHEN, C.; FURST, K. HU, T.; LI, Y.; LOGAN, K.; LIU, L.; PRICE, L.; SPENCER, M.; SUH, S.; SUN, X.; TAN, B.; WANG, H.; WANG, X.; ZHANG, X.; ZEIDAN, R. Environmental governance in China: Interactions between the state and “nonstate actors”. **Journal of Environmental Management**, v. 220, p.126-135, 2018.

HAUFLER, V. **Transnational actors and global environmental governance**. In: *Governance for the environment - new perspectives*. DELMAS, M.; YOUNG, O. (ORG). Cambridge University Press, 2009.

INSITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em: 01 de set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Série Legislação ICMBio**. Volume 1. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Agosto. 2009.

. SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002; Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas: Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Brasília: MMA/SBF, 2011.

. **Plano de Manejo da APA Costa dos Corais**. Tamandaré (PE): 2013.

INSTITUTO YANDÊ: EDUCAÇÃO, CULTURA E MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<https://web.facebook.com/institutoyande/>>.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE – IUCN. Authors: Lewis, N., Day, J.C., Wilhelm, A., Wagner, D., Gaymer, C., Parks, J., Friedlander, A., White, S., Sheppard, C., Spalding, M., San Martin, G., Skeat, A., Taei, S., Teroroko, T., Evans, J. **Large-Scale Marine Protected Areas: Guidelines for design and management. Best Practice Protected Area Guidelines Series**, No. 26, Gland, Switzerland: IUCN, xxviii + 120 pp, 2017.

JACOBI, P.; SINISGALLI, P. Governança ambiental e economia verde. **Ciência e Saúde Coletiva**. (Impresso), v. 17, p. 1469-1478, 2012.

JAYASURIYA, K. **Capacity beyond the boundary: new regulatory state, fragmentation and relational capacity**. In: Challenges to state policy capacity, Palgrave Macmillan, p.19-37, 2005.

LEMONS, M. C.; AGRAWAL, A. Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources**, Vol. 31(1), p. 297–325, 2006.

LIVERMAN, D. Who governs, at what scale, and at what price? **Geography, environmental governance, and the commodification of nature**. Vol. 94, p. 734–38, 2004.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**. Ano VI, nº 9, Salvador, BA, Janeiro, 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Atlas dos recifes de coral nas unidades de conservação brasileiras**. 2 ed. Brasília: 2006.

NASIRITOUSI, N.; HJERPE, M.; LINNÉR, B. The roles of non-state actors in climate change governance: understanding agency through governance profiles. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**. Volume 16, Issue 1, pp 109–126, February 2016.

PROJETO GEF MAR. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/programas_e_projetos/gef-mar-funbio/#>.

RHODES, R. **Policy Network Analysis**. In MORAN, M. and others. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 425 a 447.

ROSS, S. The economic theory of agency: the principal's problem. **American Economic Association**. Vol. 63, nº 2, p. 134-139, may 1973.

TÜRKE, R. **Governance - Systemic Foundation and Framework**. Physica-Verlag. Springer. 2008.