

Artigo Teórico-empírico

Governança Ambiental que Emerge da Ação: Estudos Pragmatistas em Unidades de Conservação

Environmental Governance that Emerges from Action: Pragmatist Studies in Protected Areas



Jorge Stürmer¹
Maurício Serva^{*1}

RESUMO

Objetivos: os objetivos principais deste trabalho são contribuir para reduzir a lacuna de estudos sobre a gestão de Unidades de Conservação (UCs) na área da administração e compreender como é performada a governança ambiental na ação. **Marco teórico:** a base teórica foi composta pelas abordagens da governança ambiental, das sociologias de inspiração pragmatista e da análise pragmatista de organizações. **Métodos:** a estratégia de pesquisa adotou as premissas gerais da etnografia em estudos organizacionais, com o acompanhamento cotidiano *in situ* das situações vivenciadas pelos atores das organizações e de suas interações com os demais atores de seu ambiente. Também foram realizadas entrevistas em profundidade, pesquisas bibliográficas e análise de documentos. **Resultados:** os resultados da pesquisa indicam prioritariamente que a governança ambiental que emergiu da ação nas duas UCs é um processo caracterizado por conflitos, controvérsias e contradições. **Conclusão:** a governança ambiental pode ser caracterizada como processos de criação de dispositivos de governança e gestão compartilhada, de estabelecimento de arranjos institucionais e parcerias, de construção de ativos territoriais, e de ações de fiscalização. Destaca-se em todos esses processos a transversalidade da gestão de conflitos, de controvérsias, e enfrentamento de contradições.

Palavras-chave: governança ambiental; unidades de conservação; estudos organizacionais; pragmatismo.

ABSTRACT

Objective: the main objectives of this work are to contribute to reducing the gap in studies on the management of protected areas in the field of administration, and to understand how environmental governance is performed in action. **Theoretical approach:** the theoretical basis was composed of approaches to environmental governance, pragmatist-inspired sociologies, and pragmatist analysis of organizations. **Methods:** the research strategy adopted the general premises of ethnography in organizational studies, with daily *in situ* monitoring of the situations experienced by the actors in the organizations and their interactions with the other actors in their environment. In-depth interviews, bibliographical research, and document analysis were also carried out. **Results:** the results of the research primarily indicate that the environmental governance that emerged from the action in the two protected areas is a process characterized by conflicts, controversies, and contradictions. **Conclusion:** environmental governance can be characterized as processes of creating shared governance and management mechanisms, establishing institutional arrangements and partnerships, building territorial assets, and monitoring actions. What stands out in all these processes is the cross-cutting nature of managing conflicts, controversies, and confronting contradictions.

Keywords: environmental governance; protected areas; organization studies; pragmatism.

* Autor Correspondente.

1. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Como citar: Stürmer, J., & Serva, M. (2024). Governança Ambiental que Emerge da Ação: Estudos Pragmatistas em Unidades de Conservação. *Revista de Administração Contemporânea*, 28(5), e240105. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2024240105.por>

Classificação JEL: Q2

Editora-chefe: Paula Chimentí (Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPEAD, Brasil)
Pareceristas: Anderson Luiz do Espírito Santo (Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Brasil)
Gustavo Matarazzo Rezende (Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de São Paulo, Brasil)
Relatório de Revisão por Pares: O Relatório de Revisão por Pares está disponível neste [link externo](#).

Recebido: 03/05/2024
Última versão recebida em: 25/08/2024
Aceite em: 08/09/2024
Publicado em: 14/10/2024

de revisores convidados até a decisão:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1ª rodada	✎	✎	✎									
2ª rodada	✎	✎	✎									

INTRODUÇÃO

A questão ecológica vem gerando uma das maiores controvérsias da sociedade contemporânea. A degradação socioambiental, a destruição crescente da base de recursos da Terra e os desequilíbrios ecossistêmicos causados por esses processos levaram o tema ambiental a se transformar em uma “problemática social e ecológica generalizada de alcance planetário, que afeta globalmente a organização social, os aparatos do Estado, e todos os grupos e classes sociais” (Leff, 2006, p. 282). Não obstante, os paradigmas dominantes na economia continuam resistindo a incorporar os princípios ambientais necessários à transição para um novo paradigma produtivo. As projeções científicas apontam que persistindo as tendências de degradação ambiental e a insuficiência de ações globais para mitigar os riscos, podemos enfrentar consequências drásticas (Beck, 2010).

Essas incertezas põem o Brasil no centro desse debate. O país é considerado como especial para a administração das demandas climáticas e proteção da biodiversidade mundial. O território brasileiro abriga riquezas naturais de alto valor e que são fontes de serviços ambientais essenciais para a sociedade planetária. O Brasil é signatário da Convenção sobre Diversidade Biológica, de 1992, que estabelece o sistema de áreas protegidas (em nosso país, elas são legalmente denominadas Unidades de Conservação — UCs) como uma solução eficiente para a conservação da biodiversidade, apontando a conservação *in situ* como a melhor forma de conservação da biodiversidade. Considera-se tais áreas como o pilar central no desenvolvimento de estratégias de conservação da biodiversidade em todo o mundo (Barreto, 2014). O Brasil possui 2.446 UCs¹, totalizando 2.506.199 km². Assim, as áreas protegidas se tornaram um instrumento consagrado para a conservação da biodiversidade e um dos dispositivos de governança ambiental mais utilizados. Todavia, sua gestão constitui um grande desafio (Matarazzo, 2017).

A magnitude desse desafio pode ser estimada ao debruçarmo-nos sobre as questões referentes aos riscos que essas áreas correm, já identificados pela literatura concernente (Bernard et al., 2014; Cook et al., 2017; Forrest et al., 2015; Kroner et al., 2019; Mascia & Pailler, 2011; Mascia et al., 2014; Nuttall et al., 2023; Qin et al., 2019; World Wildlife Fund [WWF], 2019) sob a denominação *protected area downgrading, downsizing, and degazettement* — PADDD (rebaixamento/recategorização, redução e extinção de área protegida). Tal literatura considera como rebaixamento ou recategorização a diminuição sobre o número, a magnitude ou a extensão das restrições legais das atividades humanas dentro da área protegida. A redução é o evento em que uma área protegida tem os seus limites legais alterados, resultando na redução de sua área sem alteração

de tipo ou categoria de utilização, e o processo de extinção ocorre quando o território perde completamente seu status legal de proteção. Os riscos de PADDD tornaram-se cada vez mais comuns, constituindo-se como um fenômeno global que pode minar os esforços de conservação da biodiversidade, dos serviços ecossistêmicos e de mitigação das mudanças climáticas e que, portanto, tem implicações diretas sobre a gestão dessas áreas.

Estudos realizados em 73 países demonstram que entre 1892 e 2018 foram registrados 3.749 eventos PADDD, afetando cerca de 2 milhões de km², área equivalente ao território do México (Bernard et al., 2014; Cook et al., 2017; Kroner et al., 2019; Mascia et al., 2014; Nuttall et al., 2023; Qin et al., 2019). Nessas áreas estão incluídos territórios reconhecidos pela ONU e UNESCO como essenciais para a proteção ambiental. Esses estudos demonstram que o PADDD não apenas é um fenômeno histórico que afeta as políticas de conservação, mas também revela a natureza dinâmica e conflitual que caracteriza as áreas protegidas. Vistas como regimes de governança socialmente construídos, essas áreas e, conseqüentemente, a sua gestão respondem às pressões políticas e socioeconômicas, incluindo as demandas de conservação em escalas globais e locais. As pesquisas acima citadas informam que 78% dos eventos PADDD foram promulgados após o ano 2000, e 64% desses eventos estão concentrados no período entre 2008 e 2018. Constata-se que, em geral, três fatores são principais nessas ocorrências: produção e extração de commodities (destaque para petróleo e minerais) em escala industrial; obras de infraestrutura; e reivindicações de terras locais e assentamentos humanos (Kroner et al., 2019; Mascia & Pailler, 2011).

No Brasil, entre 1981 e 2012 foram identificados 93 eventos PADDD. No período de 2008 a 2012 ocorreram 74% dos eventos, os quais foram atribuídos principalmente à geração e transmissão de energia na Amazônia, que é o bioma mais afetado, com 42% dos PADDD promulgados (WWF, 2019). Segundo Bernard et al. (2014), nas UCs cerca de 7,3 milhões de hectares foram afetados por tais eventos, e projetos em tramitação no Congresso Federal podem cancelar 2,1 milhões de hectares nas UCs da Amazônia. Os autores afirmam que nenhum dos eventos recentes do PADDD no Brasil foi baseado em estudos técnicos que consideraram seu impacto na respectiva UC, além de não terem ocorrido consultas públicas à sociedade civil; pelo contrário, as Câmaras Legislativas têm sido sensíveis ao lobby político dos setores de agronegócio, construção e energia. O fenômeno PADDD atingiu também as duas UCs que fizeram parte de nossa pesquisa. O Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri, criado em 1981 como parque municipal, foi objeto de recategorização pela Lei 10.530/2019, passando a permitir um maior número de atividades humanas no território. Já o Parque Nacional de

São Joaquim corre risco de redução de seus limites em 20%, segundo o [Projeto de Lei 208/2018](#), cuja proposta ainda tramita no Congresso Nacional.

Nesse contexto de riscos crescentes das áreas protegidas e, ao mesmo tempo, de necessidade de proteção ambiental, a governança ambiental, notadamente quando envolve áreas protegidas, pode ser um espaço aberto para formas inovadoras de gestão e desenvolvimento de práticas e de relações de poder entre o Estado, a sociedade civil e o mercado concernentes a essa problemática ([Câmara, 2013](#); [Jacobi & Sinisgalli, 2012](#)). Consequentemente, cremos que a governança ambiental tem papel decisivo na efetividade da gestão das áreas protegidas. Inegavelmente, as UCs prestam serviços cruciais ao país no enfrentamento da problemática ambiental, porém, malgrado a sua importância e extensão territorial, constata-se que há poucos estudos na área da administração no Brasil referentes à complexidade de sua gestão ([Matarazzo & Serva, 2019](#)). Observa-se um debate em torno do seu marco regulatório, mas cremos não ser possível compreender o processo de governança ambiental brasileiro somente a partir desse debate. Os instrumentos que dão suporte legal à governança ambiental são limitados por fatores territoriais que influenciam as decisões e ações, submetendo-as às dimensões locais, portanto urge desenvolver estudos também sobre as práticas concretas de gestão.

Por conseguinte, o presente trabalho tem como objetivo ampliar a compreensão, prioritariamente em nosso país, de como o fenômeno da governança ambiental na gestão de UCs é performado, analisando-o diretamente a partir das ações desenvolvidas pelos atores nos territórios, e apresentando como evidências os casos de duas UCs situadas em Santa Catarina: o Parque Nacional de São Joaquim (PNSJ) e o Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri (MONA).

REFERENCIAL TEÓRICO

Governança, um conceito polissêmico

Etimologicamente, o termo anglófono *governance* é originário de um antigo verbo grego que já foi transcrito como *kubernao*, *kybernan*, *kubernan* ([Cozzolino, 2014](#); [Maserumule, 2011](#)). Sua aplicação original foi atribuída às expressões latinas e gregas que significavam ‘a direção de barcos’, e às variações da palavra que remetiam a ‘pilotar’, ‘dirigir’ e ‘governar’ ([Jessop, 1998](#)). Segundo [Cozzolino \(2014\)](#), as primeiras referências ao termo significando ‘dar direção a uma política de Estado’ foram feitas por Platão em ‘A República’.

Em seu ensaio “A governança democrática: uma genealogia”, [Bevir \(2011\)](#) analisa as alterações socioeconômicas que influenciaram as ciências sociais no século XX e suas implicações para a democracia. Para o autor, o conceito de governança emerge da ruptura do ‘modernismo’ com o ‘historicismo desenvolvimentista’, minando as visões anteriores de Estado e nação. O debate sobre a governança se intensifica a partir da crise do Estado modernista, quando a governança e as reformas do Estado são discutidas como respostas à crise, notadamente a partir de 1980. Nesse processo, propostas de governança adotando concepções normativas foram lançadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE. A de maior repercussão foi expressa pelo Banco Mundial ([World Bank, 1992](#)), na qual a ‘boa governança’ é apresentada como fundamental para criar e manter um ambiente propício ao desenvolvimento forte e equitativo. Embora sem o poder de intervir diretamente na soberania das nações, ao intensificar as discussões sobre governança, os organismos internacionais influenciaram políticas públicas adotadas por diversos países. Após a proposta do Banco Mundial, o termo governança passou, em diversos casos, a justificar reformas do aparelho burocrático do Estado.

Em seguida, o debate sobre a governança foi ampliado, passando a compor as análises dos problemas gerais que afetam não só o Estado, mas também as bases sociais da democracia, o fortalecimento de culturas cívicas, e o enfrentamento das desigualdades sociais. Assim, o termo tem sido empregado com distintas abordagens, associado a vários temas. [Ansell e Torfing \(2016\)](#) constata que:

Hoje, governança é um dos conceitos de ciências sociais mais usados no mundo, como qualquer pesquisa na internet confirmará prontamente. Uma vasta gama de pesquisadores, centros de pesquisa, revistas e conferências dedica-se ao estudo da governança, e muitas novas teorias foram promulgadas nas duas últimas décadas (p. 1).

Essa apropriação do termo por diferentes áreas do conhecimento e a sua amplitude tornaram o conceito polissêmico. [Rhodes \(1996\)](#) afirma que “o termo governança é popular, mas impreciso. Ele tem pelo menos seis usos, referindo-se a: Estado mínimo; governança corporativa; nova gestão pública; ‘boa governança’; sistemas sociocibernéticos; e redes auto-organizadas” (p. 652).

Como não cabe aqui uma longa discussão teórica sobre os diversos usos do conceito, no âmbito da produção científica destacaremos sinteticamente as abordagens da governança pública e da governança ambiental, devido à correlação entre ambas.

[Ansell e Torfing \(2016\)](#) definem a governança pública como “processos interativos por meio dos quais a sociedade

e a economia são direcionadas para objetivos negociados coletivamente. A percepção crucial é que nenhum ator individual tem o conhecimento, recursos e capacidades para governar sozinho em nossas sociedades complexas e fragmentadas” (p. 4). Rigaud (2012), no *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, oferece a seguinte definição:

Campo de estudo interdisciplinar que se concentra nas relações de poder entre as autoridades governamentais, a sociedade civil e o mercado, em um contexto de transformações na capacidade das comunidades políticas de se governarem legitimamente e agirem com eficácia (p. 1).

No atual século, com o agravamento da crise ecológica, a governança ambiental ganha importância crescente no debate sobre a ação pública. Em termos conceituais, os estudos apresentam semelhante variedade ao tratamento da governança como um todo, isto é, eles são produzidos sob diversas perspectivas. Assim, é possível encontrar nessa variedade o formalismo das propostas dos organismos internacionais, além da produção científica de pesquisadores com inúmeras visões. Devido às limitações de tamanho que regem artigos científicos, aqui priorizamos as conceituações elaboradas por alguns autores que julgamos como as mais esclarecedoras do tema.

Segundo Cavalcanti (2004), governança ambiental é o “arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico” (p. 1). Na obra ‘Governança Ambiental no Brasil’, Moura (2016) nos oferece uma visão ampla:

No que se refere à temática ambiental, em particular, há desafios específicos a serem enfrentados no campo que passou a ser chamado de ‘governança ambiental’, o qual diz respeito aos processos e instituições por meio dos quais as sociedades se organizam e tomam decisões que afetam o meio ambiente (p. 9).

Graham et al. (2003) definem a governança ambiental como “a interação entre estruturas, processos e tradições que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros *stakeholders* são ouvidos” (p. 1). Jacobi e Sinisgalli (2012) afirmam que “a governança ambiental envolve a todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente, por meio de organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta” (p. 1471).

Ressaltamos algumas concepções que evidenciam os conflitos inerentes aos processos de governança ambiental,

perspectiva também adotada neste estudo. Jacobi e Sinisgalli (2012) defendem que o conceito de governança ambiental deve englobar a participação de ‘multiatores’, a descentralização de poder para o governo local, e mecanismos para a resolução de conflitos. Evans e Thomas (2024), no livro *Environmental Governance*, declaram que essa obra “situa a governança no seu contexto político mais vasto para explorar a forma como o ambiente é controlado, manipulado, regulado e contestado por uma série de atores e instituições” (p. 5). Além de abordar claramente a manipulação e a contestação, os autores pregam que:

Melhor do que apresentar os problemas ambientais como uma ameaça externa, as comunidades e o público têm o direito de criar os tipos de lugares e sociedades em que querem viver. O envolvimento da comunidade e a participação pública reduzem o conflito entre diferentes interesses em torno de questões contenciosas (Evans & Thomas, 2024, p. 246).

Sociologias de inspiração pragmatista

Além das abordagens da governança ambiental, esta pesquisa tem como base os estudos denominados ‘sociologias de inspiração pragmatista’. Tal denominação se refere a estudos fundamentados no pragmatismo filosófico criado nos EUA no final do século XIX. O início do pragmatismo é atribuído a um grupo de filósofos surgido no ano de 1870 em Cambridge. O grupo se reunia frequentemente para discutir filosofia e se autodenominou *The Metaphysical Club*. Duas características básicas marcaram a origem dessa corrente filosófica: o rompimento com os conceitos apriorísticos, priorizando a experiência humana, a ação e a experimentação na construção do conhecimento; e a valorização dos efeitos das ações enquanto referenciais válidos para a significação de nossas ideias. Constata-se, assim, uma ontologia realista em suas bases. Nesse grupo se destacaram Charles Peirce, considerado seu fundador, e William James, professor titular em Harvard e maior divulgador dessa abordagem naquela época.

Nas primeiras décadas do século XX, o pragmatismo se expandiu como uma das principais vertentes filosóficas nos EUA, notadamente com as contribuições de John Dewey e George Mead, ambos professores da Universidade de Chicago. Suas obras permitiram a extensão do pragmatismo à sociologia, pelo fato de que seu conteúdo se situava no limiar entre essas áreas, assim como por seu emprego enquanto base epistemológica do interacionismo simbólico. Após o falecimento de Dewey e Mead, o pragmatismo sofreu um período de estagnação, sendo retomado intensamente na segunda metade do século por filósofos como Richard

Rorty, Hilary Putnam, Axel Honneth, Hans Joas e Richard Bernstein.

A partir de 1980, um movimento iniciado no campo da sociologia crítica estabelece novas conexões entre o pragmatismo filosófico e as ciências sociais. O movimento não apresenta um modelo, nem unidade ou rigidez de procedimentos, sendo a pluralidade temática e metodológica uma de suas características. Contudo, o compartilhamento dos preceitos básicos da ontologia e da epistemologia pragmatista permite identificá-los conjuntamente. Neste estudo, baseamo-nos em algumas abordagens das ‘sociologias de inspiração pragmatista’, cujas linhas gerais são identificadas por [Chateauraynaud \(2022\)](#), [Serva \(2023\)](#) e [Ogien \(2015\)](#): (a) preferência acordada às situações, ações e seus efeitos na análise dos fenômenos sociais; (b) prioridade da experiência de todos os atores envolvidos na pesquisa; (c) objetos e demais não humanos considerados na análise das situações; (e) pesquisa como experimentação; (f) continuidade da perspectiva crítica nas ciências sociais.

Por conseguinte, o design desta pesquisa, a coleta de dados e o processo analítico tiveram como alicerces principais as seguintes abordagens: análise pragmatista da governança ([Ansell, 2016](#)); análise da ação situada ([Quéré, 1997, 2009](#)); problemas públicos e etnografia de investigação pragmatista ([Cefai, 2010, 2011, 2013, 2017](#)); abordagem processual dos dispositivos ([Dodier & Barbot, 2017](#)); análise crítica da problemática socioambiental ([Chateauraynaud, 2016, 2017, 2022](#)); análise pragmatista de organizações ([Serva, 2023](#)). Especificamente, adotamos dessas abordagens suas linhas gerais e alguns conceitos que sintetizaremos a seguir; optamos por não empreender aqui longas discussões teóricas sobre essas vertentes, e sim sintetizar os principais aportes que realizamos. Tal opção nos permite investir aqui mais na análise da ação, corroborando a perspectiva pragmatista da prioridade da análise das situações do fenômeno em estudo.

[Ansell \(2016\)](#) defende que uma lente pragmatista nos conduz a três questões fundamentais sobre governança: O que é problemático? Quais valores estão em jogo? E o que é possível? Ao examinar tais questões, essa lente focaliza empiricamente a resolução de problemas, deliberação e experimentação. O autor argumenta que esse posicionamento equivale à orientação para as situações concretas em que surgem as questões de governança: “em termos de governança, o foco na situação concreta nos orienta para a inserção de indivíduos e grupos em teias de atividade historicamente específicas e se concentra nos problemas que surgem no decorrer dessa atividade” ([Ansell, 2016](#), p. 394). Quanto à deliberação, [Ansell \(2016\)](#) afirma que ela “é tudo menos uma forma sem atrito de ‘processamento de informações’ ou simples ‘troca de razões’ ... assim como a resolução de problemas, a deliberação é problemática” (p. 395).

A análise de situações concretas vai ao encontro da contribuição do pragmatismo para a sociologia da ação. Neste estudo, adotamos o direcionamento proposto por [Quéré](#) sobre a análise da ação situada:

Uma sociologia da ação digna desse nome deve partir do fenômeno do agir em situação, que é um fenômeno processual e serial, e implica uma dimensão de intervenção concreta sobre um estado de coisas para transformá-lo. Ela deve estar atenta aos agenciamentos que mediatizam a atividade prática, às formas de exploração e de reflexão que ela promove, à estrutura das situações e aos modos de coordenação com os outros e com as coisas ([Quéré, 2009](#), p. 309).

As considerações do autor concernentes aos aspectos que conferem complexidade à análise da ação, com destaque para a interpretação da ‘agência’ dos objetos e artefatos, o restabelecimento da estrutura temporal da situação, e a distinção para fins analíticos entre ambiente, contexto e situação ([Quéré, 1997](#)), revelaram-se adequadas ao exame das situações vivenciadas em nossa pesquisa de campo.

Aprofundando o suporte teórico pragmatista para o exame das situações problemáticas inerentes à governança das UCs, seguimos o contorno geral da abordagem das arenas e dos problemas públicos proposta por [Cefai \(2017\)](#), o que nos permitiu estabelecer as conexões entre as questões cotidianas enfrentadas pelos gestores das UCs e os macrodesafios políticos, econômicos e ambientais. Ao retrair o desenvolvimento da filosofia política de Dewey, passando pela Escola de Chicago até os estudos atuais, o autor demonstra como a herança dessas fontes teóricas nos ajuda a acompanhar a dinâmica da origem da situação problemática até o processo político:

Confrontadas com uma situação problemática cujas consequências são percebidas e avaliadas por um conjunto de pessoas como nefastas para os seres humanos e para os bens a que elas estão ligados, mas também para os seres vivos ou para a Terra, essas pessoas se inquietam, se interrogam, investigam, experimentam, discutem. ... imaginam roteiros, projetam alternativas, tentam descobrir como regular ou suprimir o que definiram como situação problemática. Essa dinâmica coletiva faz emergir ao mesmo tempo um problema e seu público ([Cefai, 2017](#), p. 188).

Investigando a ação coletiva por meio da etnografia pragmatista, [Cefai \(2017\)](#) propõe observar com atenção o processo político ao longo das etapas de indagação, problematização e publicização frequentemente afetadas por provas de validade argumentativa, conflitos de interesses e controvérsias. Para o mapeamento da ação coletiva em prol

da governança empreendida pelos gestores das UCs, bem como pelos diversos públicos afetados pelas UCs e seus dispositivos, as recomendações do autor foram de grande importância para a interpretação dos dados coletados.

O conceito de dispositivo, em conformidade com a ‘abordagem processual dos dispositivos’, elaborada por [Dodier e Barbot \(2017\)](#), foi empregado por nós para compreender os sentidos das ações e a dinâmica dos movimentos dos atores ao longo do fenômeno investigado. Partimos das expectativas dos atores geradas pelos dispositivos em face dos seus interesses e direitos, visando compreender o engendramento de ações, mobilizações, alianças e embates políticos. Os autores reconhecem a concepção original de Foucault, porém fazem avançar a sociologia da ação, propondo novas perspectivas para o conceito: “um dispositivo pode ser concebido como um encadeamento preparado de sequências, destinado a qualificar ou a transformar estados de coisas por intermédio de um agenciamento de elementos materiais e linguísticos” ([Dodier & Barbot, 2017](#), p. 496). Trata-se de uma concepção ampla, propiciando a consideração de diversos tipos de elementos não humanos presentes nas situações e que interferem sob várias formas na ação. [Dodier e Barbot \(2017\)](#) recomendam a abordagem processual dos dispositivos como um método de análise que busca desvendar os apoios normativos nos quais os indivíduos se apoiam para empreender mediações e para agir em situações complexas. Com o apoio dessa abordagem, pudemos empreender reflexões sobre a relação dos dispositivos concernentes (o SNUC², as audiências públicas, os planos de manejo, diversos materiais empregados no suporte das ações, dentre outros) com as ações dos gestores e demais atores partícipes da governança.

Complementando o design global da pesquisa, adotamos as linhas mestras da análise pragmatista de organizações ([Serva, 2023](#)), em especial o emprego do recurso intitulado ‘operadores analíticos da ação’. Dado que a adoção do pragmatismo não comporta elementos teóricos a priori impostos à experiência e à ação, tampouco o uso de modelos prévios à coleta e ao exame dos dados, o processo analítico pode se tornar uma questão complexa para o pesquisador, mormente na área da administração, na qual a utilização de modelos é generalizada. Uma das vias possíveis para enfrentar esta questão é o emprego de operadores analíticos da ação:

São soluções que o pesquisador pragmatista pode empregar para interpretar e discutir os fenômenos organizacionais que o interessam. Captar o que emerge da ação implica identificar e tratar dos aspectos mais relevantes do agenciamento das ações e seus efeitos. Importa, prioritariamente, analisar o que os atores efetivamente fazem, como atuam, os efeitos gerados e

a recursividade desses efeitos em novas ações ([Serva, 2023](#), p. 14-15).

Em nosso estudo, quatro operadores emergiram exclusivamente da investigação etnográfica: (a) criação de dispositivos de governança e gestão compartilhada; (b) estabelecimento de arranjos institucionais e parcerias; (c) construção de ativos territoriais; (d) ações de fiscalização. Cada operador congrega as questões e situações que mais mobilizam os gestores para agir, gastando mais tempo e energia em agenciamentos nos processos de governança e que geram os efeitos mais contundentes nesses processos. Conforme [Serva \(2023\)](#), “além de auxiliar o cotejo com a teoria, os operadores analíticos referenciam a construção da narrativa, desembocando no texto como produto material do empreendimento analítico” (p. 15). Assim procedendo, elaboramos a narrativa correspondente aos operadores analíticos, que será apresentada mais adiante.

METODOLOGIA

Inicialmente, apresentaremos as duas UCs que foram analisadas neste estudo.

O PNSJ é um parque federal e está localizado na borda oriental da Serra Geral (SC), com escarpas que variam entre 1.500 e 1.822 metros de altitude. Criado em 1961, tem como principal objetivo a proteção dos remanescentes de matas de araucárias dentro dos seus 49.672 hectares. Essa área abrange os municípios de Urubici, Bom Jardim da Serra, Orleans, Grão-Pará e Lauro Muller. Apesar de ter sido criado em 1961, somente em 2006 teve início a sua regularização fundiária, porém aproximadamente 50% da área ainda é ocupada por propriedades particulares, constituindo um dos fatores geradores de conflitos de interesses no território. O PNSJ tem grande importância devido ao seu potencial hídrico, pois hospeda as nascentes dos principais rios do estado (Pelotas, Canoas e Tubarão). Sua formação geológica, composta por rochas vulcânicas e de arenito geradas desde 133 milhões de anos, proporciona a recarga e descarga do importante Aquífero Guarani. O parque constitui um atrativo turístico da Serra Catarinense: em 2022, recebeu 110 mil visitantes (<https://www.icmbio.gov.br/parnasaojoaquim>). Sua equipe de gestão é composta apenas por três analistas ambientais, 10 vigilantes, dois funcionários administrativos, e seis brigadistas (contratados temporariamente); uma estrutura muito aquém da necessária, considerando os quase 50 mil hectares de área.

O MONA foi criado em 1981 como parque municipal e teve sua categoria alterada para UC do tipo monumento natural em 2019 pela Lei n. 10.530. Ele foi concebido para a proteção de seu manancial hídrico e de seu patrimônio natural. Hoje é reconhecido como modelo

de infraestrutura de lazer e de educação ambiental aliadas à preservação do meio ambiente. Com área de 4.274 hectares, localiza-se no sul de Florianópolis e está inserido em um dos últimos remanescentes de Mata Atlântica, abrigando a maior lagoa de água doce da costa catarinense, a lagoa do Peri, com 5 km² de espelho d'água. A lagoa é o maior manancial de água potável da ilha. Sua estação de tratamento fornece água para cerca de 100 mil habitantes, além de compor um importante ecossistema de preservação da biodiversidade, dada a variedade de espécies de fauna e flora existentes. O MONA é legalmente composto por três áreas: uma destinada à preservação integral, a segunda destinada aos fins científicos, e a terceira onde estão localizados os assentamentos dos açorianos e seus descendentes. Como no PNSJ, há residentes na área do MONA e, além disso, por se situar em uma capital, a ocorrência de conflitos de interesses é frequente e afeta diretamente a sua governança. No período da nossa pesquisa, o MONA não contava com uma estrutura exclusiva de gestão. Em sua sede estava situada uma pequena equipe com a responsabilidade de gerir todos os nove parques municipais de Florianópolis, que ocupam 18,7% do território do município. A equipe era composta por um chefe, três técnicos, três funcionários cedidos pela prefeitura, cinco auxiliares de serviços gerais e dois estagiários. Uma estrutura insuficiente, tendo em vista a vasta área do município ocupada pelos parques.

A estratégia de pesquisa empregada nessas UCs adotou as premissas gerais da etnografia em estudos organizacionais (Andion & Serva, 2006) e as orientações expressas por Cefai no sentido de aderir à “emergência de uma etnografia concebida como uma ‘ciência em ação’, atenta à sua relação com o público, retomando as dinâmicas históricas e aberta aos desafios políticos” (Cefai, 2010, p. 449). Tal estratégia implica o acompanhamento cotidiano *in situ* das situações vivenciadas pelos atores das organizações e de suas interações com os demais atores de seu ambiente. Assim, privilegiamos a perspectiva de um ‘engajamento etnográfico’ (Cefai, 2010, 2013), mediante o qual o investigador deve necessariamente direcionar a sua atenção às atividades locais e suas implicações sociais, espaciais e temporais no contexto das situações vivenciadas.

No âmbito da etnografia empreendida, a observação direta e as entrevistas em profundidade foram as técnicas específicas mais utilizadas para a coleta de dados. Segundo Angrosino e Pérez (2000), a observação é a técnica base do processo etnográfico, mas também é fundamental para todos os métodos de pesquisa nas ciências sociais e comportamentais. Para esses autores, cientistas sociais são observadores das atividades humanas e das configurações espaciais físicas em que tais atividades são realizadas. Para Peretz (2004), “a observação consiste em estar presente e imerso em uma situação social para registrá-la e interpretá-la, esforçando-se para não a modificar. Ela toma forma em

eventos compostos por sequências sucessivas com um início e um fim” (p. 5).

A pesquisa de campo foi empreendida de fevereiro de 2018 até janeiro de 2020, sendo 227 horas no PNSJ e 196 horas no MONA, totalizando 396 horas presenciais no ambiente das UCs. Participamos de reuniões internas e com atores externos às UCs, rondas de fiscalização nas áreas dos parques e circuitos de manutenção técnica dessas áreas. Nossa proposta de campo era seguir a ação dos gestores e dar atenção ao tratamento das questões, aos ambientes, às situações e às interações entre todos os atores concernentes.

No período da pesquisa, estivemos presentes em todas as reuniões importantes para o processo de governança, nas quais observamos as lógicas das ações, as imposições técnicas e políticas, os interesses em jogo, as formas de exercer o poder, os processos deliberativos. A seguir, relacionaremos as reuniões formais com atores externos às UCs mais importantes para a análise da governança. No MONA: reunião com funcionários da prefeitura de Biguaçu — município da Grande Florianópolis — que estavam buscando auxílio para a organização da primeira UC daquele município; audiências públicas sobre a recategorização legal do MONA; reuniões do Conselho Consultivo do MONA; reuniões entre membros do Conselho Consultivo do MONA e de outros conselhos de UCs situadas em Florianópolis para estabelecer estratégias de ação conjunta. No PNSJ: debate público em Urubici sobre a instalação de parcerias público-privadas no PNSJ; reuniões do Conselho Consultivo, algumas delas realizadas em diversos municípios que integram o território da UC, com a participação de representantes políticos e moradores. As reuniões internas ocorriam de forma rotineira nas duas UCs. No MONA, essas reuniões eram sempre semanais. A participação nos deu a condição de empreender a análise da gestão, notadamente das decisões tomadas, das ações realizadas e seus efeitos. As entrevistas não estruturadas realizadas com os membros das UCs foram úteis para obter esclarecimentos sobre o curso de ação em cada processo legal, bem como em questões e desafios enfrentados pelas UCs no estabelecimento da governança.

Durante a observação direta, valemo-nos dos procedimentos etnográficos para registrar as experiências vividas em nosso caderno de campo. Anotamos as falas, os detalhes, as situações de conflitos e controvérsias, os jogos de interesses e as disputas, as justificações de posicionamentos, tentando pontuar as questões que se revelavam mais incisivas.

Segundo Becker (1993):

O observador não se limita à observação apenas. Ele pode também entrevistar membros do grupo, seja isoladamente ou em grupos. ... O observador também verificará que é útil coletar documentos e estatísticas (minutas de reuniões, relatórios anuais,

recortes de jornal) gerados pela comunidade ou organização. Eles podem propiciar um histórico útil, documentação necessária das condições de ação para um grupo (como um conjunto de regras codificadas) ou um registro conveniente de eventos e análises (Becker, 1993, p. 122).

Seguindo as orientações de Becker (1993), complementamos a coleta de dados com entrevistas em profundidade com os membros das UCs, além de procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e de análise de documentos. Assim, examinamos o processo de produção do marco regulatório ambiental, a constituição das principais instituições voltadas para essa área, e a história do movimento ambientalista por meio de dados secundários com a realização de uma ampla pesquisa bibliográfica que incluiu ações e atos dos governos no período de 1930 a 2018. Nesta perspectiva, analisamos documentos, leis, normas, atas e regulamentos que dão o suporte formal à governança.

As reflexões geradas pela etnografia realizada e pelo referencial teórico empregado produziram a análise que expressaremos na próxima seção.

A GOVERNANÇA QUE EMERGE DA AÇÃO

A apresentação da análise dos dados seguirá a sequência dos operadores analíticos da ação, conforme informado acima. Pelo fato de a etnografia realizada ter sido de longa duração, participamos e analisamos numerosas situações. Entretanto, como é impossível reportá-las integralmente aqui, decidimos apresentar pelo menos uma situação de cada UC ao abordar os operadores analíticos. Seleccionamos, então, as situações que julgamos mais elucidativas das ações desenvolvidas nos processos de governança.

Criação de dispositivos de governança e gestão compartilhada

No PNSJ, a não existência do plano de manejo (PM) e outros dispositivos, além da falta de enquadramento no SNUC, causava problemas para a gestão. Consequentemente, a priorização do estabelecimento dos dispositivos regulatórios voltados para melhorar a governança da UC foi uma decisão da sua direção. Assim, a elaboração do plano de manejo, do plano de uso público, dos encaminhamentos para as parcerias público-privadas, as reuniões do Conselho Consultivo e as negociações com os guias do parque compuseram parte considerável das ações da equipe de gestão durante a nossa pesquisa. Com a aprovação do PM, os gestores passaram a ter um efetivo dispositivo de governança, sendo as suas diretrizes a referência principal para as decisões sobre várias questões importantes. Portanto, o PM é utilizado a partir de suas bases normativas, e serve como dispositivo de mediação

e ajuste das expectativas dos atores (Dodier & Barbot, 2017). Entendemos que o PM contribuiu para ajustar as necessidades locais às prerrogativas legais, reduzindo o poder discricionário dos gestores, porém oportunizando propostas de gestão compartilhada. Na pesquisa, acompanhamos várias situações que evidenciaram a proposta de gestão compartilhada. Como situações exemplares, citamos o tratamento do Conselho Consultivo e as atividades da Câmara Técnica de Uso Público.

O Conselho Consultivo constitui um dispositivo que carrega as premissas da convivência em sociedade, bem como as questões que os interesses dos cidadãos aportam para a governança. O conselho perfaz um espaço de participação de proprietários não indenizados, guias, empreendedores, representantes das prefeituras e demais organizações do território. De modo geral, esses participantes defendem seus interesses, e o direcionamento de disputas visando ao bem da UC constitui uma tarefa complexa para seus gestores. Os conflitos e controvérsias emergem com mais intensidade quando as discussões se referem à demarcação territorial e às indenizações. Estes conflitos emergem principalmente da questão fundiária, considerando que quase 50% de sua área ainda não foi alvo de indenizações aos proprietários. Não obstante, ao pautarem as reuniões, os gestores decidiram incluir os temas mais polêmicos como uma forma de legitimar o parque e compartilhar as responsabilidades. Segundo um membro da equipe: “apesar de consultivo, o conselho pode ser atuante e participativo, exercer uma função maior que a prevista pelo SNUC e contribuir para aliviar as pressões sobre a gestão”.

A gestão compartilhada na construção da governança foi exercitada também na elaboração do primeiro plano específico a ser agregado ao PM: o plano de uso público. Este plano buscou identificar o potencial de uso público existente na UC e definir quais atrações e atividades serão priorizadas. O trabalho foi organizado a partir do conselho, com a formação da Câmara Técnica de Uso Público. Em seu funcionamento, os conflitos de interesses ocorreram de forma similar aos do conselho. O tema dos atrativos naturais é sensível a muitos participantes, pois há atividades e negócios que dependem desse ordenamento. Nas reuniões da câmara, houve apartes na defesa da legislação sobre primeiros socorros, segurança nas trilhas, legislação geral sobre guias de turismo, organização de documentos, licenças e termos de responsabilidade. Como ilustração, relatamos os debates sobre a segurança com a liberação das trilhas do rio do Bispo, a qual exige cuidados com quedas, correnteza e volume d'água. O chefe da UC propôs a divisão da responsabilidade com os guias: “uma trilha gera responsabilidades para a gestão e para abrir para visitação precisamos que ela esteja em bom estado e sinalizada. Precisamos que alguns guias, com sua experiência, assumam esse trabalho para podermos abrir mais trilhas”. A proposta gerou debates entre os guias,

porém, em seguida, foi aceita e foram escolhidos os líderes de trabalho para cada tipo de atrativo. A gestão compartilhada pode ser uma forma de catalisar os diversos interesses presentes nos grupos de trabalho, e essa conjunção de forças pode beneficiar a gestão.

Se no PNSJ a construção do PM foi a principal contribuição para a governança, no MONA o grande destaque foi a contribuição para a elaboração da lei municipal que o enquadrado no SNUC como monumento natural. A dificuldade de conciliação da legislação aos interesses dos grupos do território levou os gestores a estabelecer uma relação de parceria sólida com o Conselho Consultivo, o que foi fundamental para a aprovação da lei que alterou a categoria da UC.

Tal mudança afetava a comunidade do entorno, principalmente os proprietários de imóveis situados na área. A questão do uso do solo era um problema público (Cefai, 2017) antigo, pois os moradores conviviam com ele desde 1981, mas a possibilidade de solução dessa situação causou inquietação e envolvimento dos atores na busca de soluções. A situação implicava que novas normas estariam sendo analisadas e as antigas justificações sendo suspensas, abrindo novas possibilidades de negociações e de deliberações. O envolvimento com a construção de dispositivos regulatórios constituiu-se como uma das principais atividades dos gestores, principalmente na organização de reuniões, negociações, encontros com a comunidade e audiências públicas para recategorizar a UC e elaborar o regimento interno do Conselho Consultivo.

Anteriormente à recategorização, o MONA não estava enquadrado nos parâmetros do SNUC, portanto, não contava com um PM. Com a aprovação da lei de recategorização, a elaboração do PM passou a ser prioridade dos gestores. Então, o conselho convidou uma especialista do ICMBio para apresentar a metodologia utilizada pelo órgão, e após este evento criou um grupo de trabalho para dar andamento ao processo. O modelo de PM adotado pelo ICMBio privilegia a participação das comunidades locais na construção de um documento sintético. Na reunião de apresentação dessa metodologia, os posicionamentos se dividiram entre as possibilidades da construção participativa ou a contratação de uma consultoria. O tema gerou debates e controvérsias, pois enquanto os gestores apontavam a ausência de estrutura para coordenar um projeto de tamanha envergadura, alguns conselheiros entendiam que o conselho poderia contribuir muito com o processo. Uma representante dos moradores se manifestou contra a terceirização do processo afirmando que “já se conversou na comunidade, e ela quer participar da elaboração do PM, é importante fazer em casa, ouvindo a própria comunidade que conhece e sabe das nossas necessidades”. Os líderes da comunidade queriam participar ativamente da construção

do PM, pois assim estariam colaborando na ‘construção’ de seu território.

O conselho, com a participação dos representantes dos proprietários de cada região, organizou debates e audiências públicas, mobilizou políticos com vínculos locais e demais interessados na questão. Assim, o conselho transformou-se em um dispositivo político da governança da UC, interagindo com o entorno do parque e com os seus representantes na Câmara de Vereadores. Para Bursztyn e Bursztyn (2013), estes são aspectos da governança ambiental que envolvem “um complexo jogo de pressões e representações, onde os governos são (ou devem ser) parte ativa, mas outras forças se expressam, como os movimentos sociais, lobbies organizados, setores econômicos, opinião pública, etc.” (p. 166). Ao longo desses debates, observamos que o processo da recategorização adotou a opção que as lideranças comunitárias defendiam: a manutenção da UC como Unidade de Proteção Integral. A luta pela alteração de categoria criou um sentimento de pertencimento nos atores mais engajados, principalmente nos membros do conselho. Essa construção coletiva deu lugar a uma arena pública de circulação e de troca de argumentos:

A arena pública é coproduzida como um fórum de discussões: o fato de que os pontos de conflito tenham de ser defendidos e justificados e de que as posições adversas devam ser criticadas e invalidadas implica operações de avaliação, deliberação e julgamento (Cefai, 2017, p. 204).

A participação efetiva das populações locais no processo de gestão das UCs, além de ser uma das premissas da governança ambiental, é uma das diretrizes do SNUC. Para além da parceria entre os gestores da UC e o conselho, instalou-se um ambiente favorável para a construção compartilhada de soluções para um problema público existente. As práticas de gestão e os processos de troca e participação constituíram uma arena pública, onde as mediações de um campo de experiência coletiva produziram também conflitos e controvérsias. Portanto, mesmo com o trabalho de articulação realizado, a recategorização não aconteceu sem conflitos, pois a mudança de categoria da UC poderia beneficiar interesses econômicos ligados à especulação imobiliária, os quais são politicamente muito fortes no município. A definição pela manutenção da área como uma Unidade de Proteção Integral aprovada pelo conselho e as audiências públicas mobilizaram muitos atores, alguns interessados nas possibilidades de exploração econômica que outras categorias de UCs, como, por exemplo, uma APA, trariam para a região. Estas posições transformaram-se em conflitos e disputas de poder que emergiram nas audiências públicas da Câmara de Vereadores e continuaram em reuniões do Conselho Consultivo.

De acordo com o representante de uma das universidades participantes do conselho, “as práticas participativas trazem para os processos as controvérsias entre os atores”. Outro conselheiro salientou que “a forma e a condução do processo de recategorização feito na lagoa do Peri vão servir como referência para outros processos”. O gestor do MONA considerou que “esse processo selou um pacto de confiança da UC com a comunidade”. O engajamento da comunidade com a causa da UC e a forma de condução do processo conferiram legitimidade à opção de governança adotada.

Para além do processo de recategorização, o Conselho Consultivo tem auxiliado a gestão do MONA. Em nossa pesquisa de campo, identificamos nas reuniões as intervenções dos conselheiros que demonstraram o engajamento na solução dos problemas cotidianos da UC. As práticas são diversas, desde questões corriqueiras, como a organização da UC para a temporada de verão, ou a sinalização de trilhas, até questões mais amplas, como debates sobre o plano de manejo e a gestão dos recursos hídricos da lagoa do Peri. Neste aspecto, e considerando a experiência como uma troca interacional (Cefai, 2017), os processos de interações entre gestores da UC e membros do conselho apontam para práticas de cooperação com vínculos e ancoragens em torno dos problemas espacialmente situados.

Estabelecimento de arranjos institucionais e parcerias

Entre as principais diretrizes do SNUC está a participação efetiva da sociedade, das populações locais, das populações tradicionais, de ONGs, de organizações privadas e do poder público. Para atender a esta diretriz, a gestão de UCs tem entre suas prioridades a construção de arranjos institucionais e parcerias. Para além da prescrição normativa, estes arranjos são determinados pela necessidade prática, pois as UCs não são espaços isolados da sociedade, os territórios que elas ocupam são integrados por diversos outros atores, entes humanos e não humanos. Portanto, o estabelecimento de arranjos institucionais e parcerias é parte importante do cotidiano dos seus gestores.

No caso do PNSJ, que tem sua área abrangendo cinco municípios, os gestores precisam dialogar com os atores de todos esses territórios: prefeitos, vereadores, organizações governamentais, associações de classe, ONGs, empresas e moradores.

Como não é possível analisar aqui todas as situações levantadas na pesquisa, selecionamos primeiramente aquela que diz respeito ao arranjo institucional mais complexo para a gestão: a relação com a Aeronáutica, em particular, a gestão da área onde está situado um radar do CINDACTA II — sistema responsável pelo controle do

espaço aéreo do Sul do Brasil. Nessa área há uma unidade da Aeronáutica, a qual tem poder legal sobre seu espaço; ainda na área, encontra-se a estrada do morro da Igreja, atrativo turístico importante e identificada no PM como Zona de Uso Conflitante. Dentro dos limites da unidade da Aeronáutica, a tomada de decisões é atribuída ao seu comandante, sendo possível até a interdição do acesso à estrada no caso de essa autoridade julgar necessária em razão de alguma ocorrência. Há um documento oficial da Aeronáutica delegando a administração da estrada ao PNSJ, mas é considerado pela UC como precário, pois poderá ser alterado unilateralmente. Os gestores do PNSJ almejam um acordo institucional mais sólido, estabelecido em nível interministerial, pois entendem que seria um dispositivo normativo mais consistente. Por outro lado, o estabelecimento de um novo dispositivo provavelmente ensejaria um período de incertezas e negociações; ademais, a gestão do PNSJ considerava até então o histórico do relacionamento entre as partes como positivo, consequentemente, a opção foi ter o cuidado para manter a estabilidade da relação. E enquanto ainda não se conta com um dispositivo sólido, a gestão tem que lidar com a dinâmica das situações do presente, nas quais prevalecem os arranjos institucionais moldados pela necessidade prática.

Um exemplo ilustrativo dessa necessidade prática foi uma reunião realizada para tratar da reforma da estrada do morro da Igreja. Além dos gestores do PNSJ e oficiais da Aeronáutica, participaram o prefeito e vereadores de Urubici, representantes da associação dos moradores locais, proprietários de pousadas e de imóveis da região. A condução da reunião e a comunicação das medidas a serem adotadas durante a obra foram deixadas inteiramente a cargo dos oficiais da Aeronáutica; os gestores do parque não expressaram questionamentos, embora contassem com a delegação da administração da estrada conforme prevê o acordo atual.

Outra parceria importante diz respeito ao combate aos incêndios. Um dos mais graves problemas ambientais na atualidade é o fogo. No entorno do PNSJ, a maioria dos incêndios é causada pela queimada da pastagem para rebrotar a vegetação — atividade tradicional na região. Quando não é bem conduzida, o fogo pode se alastrar e invadir áreas da UC. Os gestores desenvolveram um programa com os moradores das áreas de amortecimento que passaram a comunicar as datas previstas para a realização das queimadas, e nesses períodos o PNSJ envia seus brigadistas para acompanharem o processo. Essa parceria tem reduzido significativamente o número de queimadas em seu território de aproximadamente 50 mil hectares.

O PNSJ tem parcerias com a Universidade Federal de Santa Catarina, com a Universidade do Estado de Santa Catarina, e com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, visando ao apoio à pesquisa científica na

área da UC. Para tanto, o parque mantém um alojamento para hospedagem de pesquisadores. Observa-se também o estabelecimento de parcerias com atores que representam os diversos segmentos de praticantes de esportes, trilhas e turismo em ambientes naturais. Tais segmentos contribuem com a governança, participando da elaboração de dispositivos, de reconhecimento de atrativos, e de organização dos espaços públicos destinados a visitação.

No caso do MONA, pelo fato de a UC estar localizada em uma capital de grande atração turística e forte especulação imobiliária, a gestão territorial é mais complexa. O número e a diversidade de atores, instituições e interesses envolvidos exigem dos gestores energia e habilidades para firmar arranjos e parcerias com efeitos positivos. Apesar de o leque de arranjos e parcerias se estender a diversos tipos de atores (universidades, empreendedores, ONGs, associações, órgãos públicos, etc.), constatamos que os arranjos institucionais mais desafiadores se inscrevem na própria esfera do Estado.

Dentre as várias situações problemáticas levantadas, abordaremos o arranjo com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN). A parceria entre os dois órgãos públicos tem precedentes, pois a CASAN retira água da lagoa do Peri para abastecer parte de Florianópolis. Com a obtenção do enquadramento no SNUC, a questão a ser debatida na parceria é o cumprimento do Plano Nacional de Recursos Hídricos referente ao pagamento pela concessionária em razão da retirada da água da lagoa. Durante anos, a concessionária evitou o debate, alegando a falta de enquadramento do MONA no SNUC. Apesar do enquadramento já ter sido realizado, durante nosso estudo a remuneração ainda não tinha sido oficializada, tampouco seus quantitativos foram estabelecidos, mesmo sendo prevista na legislação. Um novo arranjo institucional necessita ser firmado, e a sua concretização demanda agências dos gestores e do Conselho Consultivo na arena das articulações políticas nas esferas estadual e municipal.

Além da remuneração, outra questão a ser discutida no arranjo institucional concerne ao volume de água retirado do manancial e sua disponibilização na rede geral. Os moradores do entorno expressaram sentimentos de posse e preservação da lagoa, manifestando publicamente o receio de prejuízo do manancial pelo suposto excesso do volume retirado. Em uma audiência pública realizada em 2019, uma líder comunitária transmitiu esse receio da comunidade: “vão acabar com nossa lagoa”. Há, então, um impacto na opinião pública, revelando que as questões a serem tratadas no novo arranjo engendram uma complexidade maior do que um acordo econômico.

Construção de ativos territoriais

As duas UCs possuem elevado potencial turístico. O PNSJ recebe anualmente mais de 100 mil visitantes; o

MONA é uma área encrustada em uma das capitais mais visitadas do Brasil. Elas apresentam largas possibilidades de uso público, podendo aproveitar seus recursos de forma sustentável e dinamizar a economia no entorno. Para Pecqueur (2006), os ‘recursos’ são reservas do território e se transformam em ‘ativos’ quando passam a ser um produto valorizado pelo mercado.

A alteração da categoria do MONA pode transformar a vida dos moradores do seu interior e daqueles que vivem nas áreas de amortecimento. Na categoria anterior, o regramento criava muitos conflitos entre os moradores que queriam dispor de suas propriedades e os gestores que se viam pressionados a fazer a gestão de uma área que não se enquadrava na legislação vigente. A participação popular no processo legitimou as práticas tradicionais da comunidade e abriu possibilidades para outras práticas de baixo impacto na área, sinalizando a criação de novos ‘ativos’ para o território. Para debater tais possibilidades, foi realizada uma reunião em 2019 na comunidade mais tradicional da área do parque e do seu entorno; em pauta, estava a criação de uma marca do território, a sinalização de trilhas, cachoeiras, e outros atrativos. A marca promoveria o fomento dos pequenos negócios como alambiques, engenhos, artesanato e aluguel de residências de curto prazo. Esse arranjo seria um primeiro passo no fortalecimento da identidade territorial para viabilizar práticas econômicas sustentáveis, e na reorganização da governança, considerando a nova categoria da UC. Não obstante, a proposta gerou debates e desconfiças, pois os moradores pareciam ainda não ter segurança sobre as novas regras que balizariam o relacionamento do MONA com a comunidade. Tornou-se evidente a memória dos antigos conflitos com o parque, provocando o receio de atrelar suas propriedades e negócios ao MONA.

Aqui entendemos que é esclarecedor retornar às reflexões de Cefaï sobre a constituição de uma arena pública como um espaço constituído por um “emaranhado de dispositivos teatrais” que se desenrolam em torno de situações de prova e se expressam em cenas públicas: uma “arena pública se desenvolve conquistando apoios e fazendo pontes entre as diferentes cenas públicas” (Cefaï, 2011, p. 21). Analisando as cenas públicas como dispositivos de construção social, apontamos o processo de recategorização da UC (reuniões do conselho, audiências públicas, negociações) como um primeiro conjunto de cenas, onde o propósito era defender reposicionamentos do território face à mudança. Concluído o processo com a oficialização da UC de proteção integral, há novo contexto e novas cenas se desdobram na ação coletiva para definir uma identidade para o novo território e, sobretudo, as relações entre os atores, configurando um novo problema público. Não há caminhos simples e interações sempre harmônicas para a construção e desenvolvimento da governança. Certamente, os atores vão novamente vivenciar

processos de mobilização, problematização, argumentação e experimentação.

Um processo de construção de ativos ocorreu também no PNSJ, com o trabalho realizado pela Câmara Técnica de Uso Público. A ‘redescoberta’ de novas trilhas, cascatas, pontos de escalada e até do canto de pássaros raros podem se transformar em novos ativos territoriais, dinamizando a economia das comunidades vizinhas. Os membros da câmara trouxeram para o debate as experiências e o conhecimento de seu mundo vivido que lhes eram caros há anos, mas ainda não aproveitados economicamente pela comunidade. Espera-se que o número de visitantes no parque aumente consideravelmente, e com a orientação da equipe do PNSJ provavelmente amplia-se a chance de preservação dos ecossistemas.

Constatamos no campo que a criação de dispositivos de governança gerou ações de coordenação territorial importantes para o futuro dessas UCs e seu entorno. Nesse contexto, uma das principais diretrizes é a preservação ambiental dos ecossistemas no território, e para isso as ações de fiscalização são cruciais.

Ações de fiscalização

Entendemos que no raio de ação de uma UC, uma efetiva análise da governança ambiental não pode ignorar a importância e efeitos da atividade de fiscalização nas interações com os diversos atores do seu entorno. Aqui nos concentraremos nos efeitos dessa atividade nos juízos sobre os agentes das UCs cunhados por certos grupos sociais que são alvos da fiscalização. Esses juízos exercem um peso razoável na imagem pública da UC e interferem sobremaneira nos processos de governança. Os órgãos ambientais, com base na legislação, podem interferir nas relações sociais do território, impondo obstáculos ou necessidades de restauração e ajustes nas atividades humanas.

Nas UCs federais como o PNSJ, por força de lei os funcionários têm entre suas funções as de controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental. Em Florianópolis, uma lei municipal instituiu o cargo de fiscal do meio ambiente; os eventos de fiscalizações no MONA são realizados em conjunto com os funcionários de outra área da prefeitura. Em ambas as UCs, os agentes têm a prerrogativa de poder de polícia, incluindo o porte de armamento no cumprimento das atividades de fiscalização.

A coerção, por si só, em geral provoca reações e contrariedade de quem é alvo de penalidades, tais como processos jurídicos, interdições, multas e apreensão de materiais. A heterogeneidade dos residentes próximos e dos atores que têm interesses econômicos nos territórios, aliada ao fato de o PNSJ abranger uma grande área, e ao fato de o MONA estar situado em uma capital onde a especulação

imobiliária é elevada, gera inúmeros conflitos e controvérsias, dada a multiplicidade de interesses em jogo. Ao emprego do poder coercitivo nesses contextos corresponde o acirramento de reações contrárias de determinados grupos sociais. Aliadas à coerção, constatam-se as complexas situações fundiárias dessas UCs — elas foram criadas há anos, porém muitas desapropriações ainda não foram concluídas; os respectivos proprietários não foram indenizados e continuam habitando essas áreas. Estes enfrentam sérias limitações em sua liberdade, por exemplo, não podem fazer construções nem mesmo reformas em seus imóveis sem a autorização da UC. Os funcionários das UCs têm autoridade legal sobre o uso da terra, mas lá residem famílias e comunidades — herdeiras de seus antepassados — que pela inação do Estado jamais tiveram sua situação regularizada. Esta é a maior contradição que verificamos no âmbito das UCs pesquisadas. Nesta condição, a incerteza predomina intensamente, gerando animosidade, tensões e desconfiças no relacionamento entre a UC e certos habitantes do interior dessas áreas.

Tal contradição afeta diretamente o trabalho dos gestores das UCs e não há como ignorar que as tentativas de estabelecimento de uma governança ambiental frutífera via uma gestão compartilhada do território têm necessariamente de lidar com graves conflitos históricos e que se perpetuam no presente. Nossa lente analítica é pragmatista, portanto não encobre os conflitos e as contradições, muito pelo contrário, explicita-os para ampliar a compreensão das ações nos fenômenos estudados.

A questão da posse do armamento na atividade de fiscalização se reveste de uma importância significativa para este operador analítico na medida em que nos permite melhor compreender as ações, o lugar dos não humanos nesse fenômeno e os efeitos das representações sociais no âmbito da governança ambiental aqui examinada. Para [Matarazzo \(2017\)](#), “a utilização de armamento é uma escolha dos sujeitos, ou seja, tornar-se agente de fiscalização é parte de um objetivo pessoal desses sujeitos” (p. 190). Ao acompanhar as atividades de fiscalização, verificamos que os funcionários do PNSJ decidiram não ostentar os equipamentos que reforçam a postura polícial, usam os dispositivos de poder de acordo com seus referenciais legais, preferindo uma forma mais discreta de constituição dessa materialidade. De acordo com um analista ambiental do PNSJ, a decisão de não usar coletes à prova de balas e armamentos é para não prejudicar a imagem pública da equipe. Entendemos, portanto, que esta decisão visa promover determinados efeitos no processo de governança e gestão compartilhada em contextos marcados por conflitos e controvérsias, o que evidencia como os não humanos — no caso, os armamentos — tornam-se operadores práticos nas relações com os seres humanos ([Houdart & Thiery, 2011](#)).

Dimensão transversal aos processos de governança

Durante a pesquisa de campo, convivemos com muitas situações em que os gestores das UCs estavam frequentemente envolvidos em conflitos e controvérsias. Tais características emergiram claramente em todos os operadores analíticos acima abordados. Podemos, então, afirmar que conflitos e controvérsias são elementos-chave que compõem uma dimensão transversal às ações nos processos de governança. Assim sendo, esperamos que esta transversalidade tenha se tornado clara para os leitores nas narrativas das situações acima analisadas. Em razão desta expectativa, decidimos não tecer longos comentários sobre esta dimensão, apenas pontuar alguns aspectos complementares.

Inicialmente, destacamos que as teorias tradicionais de governança que enfocam normativamente a convergência das ações não promovem a reflexão profunda sobre as questões dos conflitos, controvérsias e contradições. Segundo [Marinho \(2013\)](#), “essa posição não explicita as contradições e o acirramento de conflitos como possibilidade ou mesmo tendência resultante do processo de gerenciamento de interesses” (p. 49). Como afirmamos acima, a nossa lente pragmatista focaliza e analisa essas questões como forma de ampliar a compreensão das ações de governança. Neste sentido, corroboramos a posição de [Ansell \(2016\)](#), pois pudemos atestar o enfrentamento permanente de problemas perversos — conflitos e controvérsias — pelos gestores das UCs:

A recente mudança de foco das instituições formais de governo para processos de governo mais informais e interativos acentua a relevância do pragmatismo para a teoria da governança, porque essa lógica orientadora é extremamente útil para abordar os problemas perversos que estão no centro de muitos processos de governança (p. 394).

Ao priorizarmos como perspectiva analítica as situações vivenciadas pelos atores e, por extensão, suas ações, seguimos o pragmatismo sociológico crítico, não nos limitando à ‘análise do discurso’, ou seja, indo além das formas e expressões linguísticas empregadas pelos atores nos debates que presenciamos. Tentamos aprofundar a compreensão da complexidade das relações entre os indivíduos e grupos afetados pelos conflitos, conforme [Forester \(2012\)](#):

O pragmatismo crítico pode nos ensinar sobre o design do processo e, não menos importante, sobre o perigo de reduzir ‘conflitos’ a ‘debates’, presumindo que os conflitos são argumentos sobre (apenas) o que as partes ‘dizem’ do que se trata, em vez de envolver as relações complexas e múltiplas sempre em fluxo entre as partes (p. 6).

Ao emergir com forte intensidade da pesquisa de campo, a transversalidade do enfrentamento de conflitos nos levou ao aprofundamento das relações entre os atores e, por conseguinte, à consideração das assimetrias de poder entre as partes envolvidas nos processos de governança. Nossa reflexão sobre o poder adota a opção pragmatista contida na abordagem da análise crítica da problemática socioambiental proposta por [Chateauraynaud](#). Tal abordagem se diferencia das opções ‘clássicas’ da sociologia crítica sob diversos aspectos, dentre os quais: (a) “Evitar entender a dominação como a simples expressão de uma diferença de status social ou de uma relação hierárquica que transcende as trocas entre as pessoas ou grupos” ([Chateauraynaud, 2017](#), p. 2); (b) Considerar a efetiva dinâmica resultante das “assimetrias entre os atores e, sobretudo, de um trabalho contínuo para criá-las ou entretê-las, mascará-las ou denunciá-las, inscrevê-las em status e instrumentos, ou, ao contrário, para revertê-las ou relativizá-las” (p. 5). Assim, ao refletirmos sobre as ações dos atores nos diversos conflitos que presenciamos, levamos em conta a dinâmica desses processos, sem a prefixação de interpretações centradas na predominância de posições hierárquicas de certos atores. Observamos que em alguns conflitos, atores da sociedade civil, como residentes próximos às UCs, conseguiram aprovar seus pleitos em embates contra outros atores detentores de forte poder econômico. Segundo [Chateauraynaud \(2016\)](#), a reversibilidade do poder “impõe uma articulação profunda entre uma pragmática do público e uma sociologia do conflito. A reversibilidade de poderes, sua inversão ou sua renovação contínua é uma dimensão maior do pragmatismo” (p. 378). Afirmamos que a etnografia desenvolvida nos permitiu atestar algumas situações de reversibilidade, nas quais as assimetrias de poder não transcendiam “as trocas entre as pessoas ou grupos” nas situações reais, principalmente concernentes aos efeitos concretos das ações empreendidas.

CONCLUSÃO

Em razão da gravidade crescente da problemática ambiental em escala global e, por conseguinte, da reconhecida importância das áreas protegidas para o enfrentamento desta problemática, aliada à constatação de que há poucos estudos na área da administração no Brasil sobre a gestão das UCs, tentamos contribuir para ampliar a compreensão de como o fenômeno da governança ambiental na gestão das UCs é performado em termos práticos, no âmbito da ação dos seus gestores em interações desenvolvidas com os demais atores nesse fenômeno. Para tanto, empreendemos etnografias em duas UCs em Santa Catarina, uma ocupando uma vasta área no interior do estado, e a outra inserida no seio da cidade de Florianópolis.

Os dados provenientes das etnografias, privilegiando como foco a ação situada, foram analisados com base nas

abordagens da governança ambiental, que a consideram um processo caracterizado por conflitos, controvérsias e contradições; nas abordagens das sociologias de inspiração pragmatista; e na análise pragmatista de organizações.

A análise realizada gerou como conclusão principal que a governança que emergiu da ação nas duas UCs estudadas pode ser caracterizada como processos de criação de dispositivos de governança e gestão compartilhada, de estabelecimento de arranjos institucionais e parcerias, de construção de ativos territoriais, e de ações de fiscalização. Em todos esses processos, ficou evidenciado que as ações direcionadas para a gestão de conflitos, de controvérsias e de enfrentamento das contradições são transversais, exigindo intensos esforços comportamentais, políticos e técnicos das equipes de gestão.

As evidências relacionadas aos conflitos identificadas nesta pesquisa vão plenamente ao encontro dos estudos que compuseram a base teórica, principalmente as abordagens da governança que focalizam a dimensão conflitual, notadamente no caso das UCs, como os estudos de Cozzolino (2014); de Marinho (2013): “Quando analisamos os conflitos que envolvem as populações afetadas por UCs no Brasil, constata-se que os conflitos são preponderantes à

cooperação” (p. 49); e de Jeronymo et al. (2021): “O Brasil vem vivenciando conflitos e incertezas quanto às políticas públicas ambientais, principalmente no tocante às UCs, devido ao avanço de determinados interesses privativos sobre a coletividade e o bem ambiental, que tem colocado em xeque conquistas históricas do Brasil” (p. 128). Tal perspectiva da base teórica complementa-se com a análise pragmatista de organizações que considera a gestão como ações situadas, compostas de práticas sociais de regulação e estabilização provisórias (Serva, 2023), justamente em razão dos conflitos e contradições próprios à dinâmica das organizações.

Esperamos que o nosso estudo auxilie na redução da lacuna na área da administração na compreensão da governança ambiental e da gestão das UCs em nosso país.

NOTA

1. Ver informação do Ministério do Meio Ambiente: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf
2. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituído pela Lei 9.985/2000.

REFERÊNCIAS

- Andion, C., & Serva, M. (2006). A etnografia e os estudos organizacionais. In A. Silva, A., C. Godoi, & R. Bandeira-de-Mello. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos (pp. 147-179). Saraiva.
- Angrosino, M., & Pérez, K. (2000). Rethinking observation from method to context. In N. Denzin & Y. Lincoln, (Eds.). Handbook of qualitative research. (pp. 673-702). Sage.
- Ansell, C. (2016). Pragmatism. In C. Ansell & J. Torfing, (Eds.), Handbook on theories of governance (pp. 392-400). Edward Elgar.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). Introduction. In C. Ansell & J. Torfing, (Eds.), Handbook on theories of governance (pp. 1-17). Edward Elgar.
- Barreto, H. (2014). Gestão ambiental e territorial: Um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil. In P. Little (Ed.), Os novos desafios da política ambiental brasileira (pp. 274-302). IEB.
- Beck, U. (2010). Sociedade de risco. Resumo de uma outra modernidade. Ed. 34.
- Becker, H. (1993). Metodologia de pesquisa em ciências sociais. Hucitec.
- Bernard, E., Penna, L., & Araújo, E. (2014). Downgrading, downsizing, degazettement, and reclassification of protected areas in Brazil. *Conservation Biology*, 28(4), 939–950. <https://doi.org/10.1111/cobi.12298>
- Bevir, M. (2011). Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 103-114. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>
- Bursztyn, M., & Bursztyn, M. A. (2013). Fundamentos de política e gestão ambiental: Os caminhos do desenvolvimento sustentável. Garamond.
- Câmara, J. (2013). Governança Ambiental no Brasil: Ecos do passado. *Revista de Sociologia e Política*, 21(46), 125-146. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200008>
- Cavalcanti, C. (2004). Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1, 1-10.
- Cefaï, D. (2010). Un pragmatisme ethnographique. In D. Cefaï (Ed.), L'engagement ethnographique (p. 447-492). EHESS.
- Cefaï, D. (2011). Como uma associação nasce para o público: Vínculos locais e arenas públicas em torno da associação La Bellevilleuse, em Paris. In D. Cefaï, M. Mello, F. Mota, & F. Veiga (Eds.). *Arenas públicas: Por uma etnografia da vida associativa*. Ed. UFF.
- Cefaï, D. (2013). ¿Qué es la etnografía? Inscipciones, extensiones y recepciones del trabajo de campo. *Persona y Sociedad*, 27(3), 11-32. <https://doi.org/10.53689/pys.v27i3.47>
- Cefaï, D. (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas. *Novos Estudos*, 36(1), 187-213. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010009>

- Chateauraynaud, F. (2016). Pragmatique des transformations et sociologie des controverses. In *Histoires pragmatiques* (pp. 349-385). EHESS.
- Chateauraynaud, F. (2017). A captura como experiência, investigações pragmáticas e teorias do poder. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(97). <https://doi.org/10.17666/329504/2017>
- Chateauraynaud, F. (2022). Des expériences ordinaires aux processus critiques non-linéaires. *Pragmata*, (5), 20-94.
- Cook, N., Valkan, S., Mascia, M., & McGeoch, M. (2017). Quantifying the extent of protected area downgrading, downsizing and degazettement in Australia. *Conservation Biology*, 31(5), 1039-1052. <https://doi.org/10.1111/cobi.12904>
- Cozzolino, L. (2014). Governança na gestão de Unidades de Conservação: Democratização na esfera pública ou legitimação de poder? [tese de doutorado]. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Dodier, N., & Barbot, J. (2017). A força dos dispositivos. *Revista Sociedade e Estado*, 32(2), 487-518. <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6290>
- Evans, J., & Thomas, C. (2024). *Environmental governance*. Routledge.
- Forester, J. (2012). On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory*, 12(1) 5–22. <https://doi.org/10.1177/1473095212448750>
- Forrest, J., Mascia, M., Pailler, S., Abidin, S., Araujo, M., Krithivasan, R., Riveros, J. (2015). Tropical deforestation and carbon emissions from protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD). *Conservation Letters*, 8(3), 153–161. <https://doi.org/10.1111/conl.12144>
- Graham, J., Amos, B., & Plupmtre, T. (2003). *Governance principles for protected areas in the 21st century*. UICN.
- Houdart, S., & Thiery, O. (2011). *Humains, non-humains. Comment repeupler les sciences sociales*. La Découverte.
- Jacobi, P., & Sinisgalli, P. (2012). Governança ambiental e economia verde. *Ciência e Saúde Coletiva*, 17(6), 1469-1478. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600011>
- Jeronymo, C., Silva, E., Tanizaki-Fonseca, K. (2021). Boa governança e participação social: Uma leitura crítica das políticas públicas de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil. *RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise*, 50, 107 – 135.
- Jessop, B. (1998). *The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development*. Blackwell.
- Kroner, R., Qin, S., Cook, C., Krithivasan, R., Pack, S., Bonilla, O., Cort-Kansinally, K., Coutinho, B., Feng, M., Garcia, M., He, Y., Kennedy, C., Lebreton, C., Ledezma, J., Lovejoy, T., Luther, D., Parmanand, Y., Ruíz-Agudelo, C., Yerena, E., ... Mascia, M. (2019). The uncertain future of protected lands and waters. *Science*, 364(6443), 881-886. <https://doi.org/10.1126/science.aau5525>
- Leff, H. (2006). *Racionalidade Ambiental, a reapropriação social da natureza*. Civilização Brasileira.
- Lei nº 10.530, de 02 de maio de 2019. (2019). Dispõe sobre a criação da unidade de conservação monumento natural municipal da lagoa do Peri (Mona da Lagoa do Peri) <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2019/1053/10530/lei-ordinaria-n-10530-2019-dispoe-sobre-a-criacao-da-unidade-de-conservacao-monumento-natural-municipal-da-lagoa-do-peri-mona-da-lagoa-do-peri>
- Marinho, M. (2013). Territorialidade e governança em áreas protegidas: O caso da comunidade do Marujá, no Parque Estadual da Ilha do Cardoso (Cananeia, SP) [tese de doutorado]. Universidade de São Paulo.
- Mascia, M., & Pailler, S. (2011). Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) and its conservation implications. *Conservation Letters*, 4, 9–20. <https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2010.00147.x>
- Mascia, M., Pailler, S., Krithivasan, R., Roshchanka, V., Burns, D., Mlotha, Murray, D., Peng, N. (2014). Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) in Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean, 1900–2010PAD. *Biological Conservation*, 169, 355–361. <http://doi.org/10.1016/j.biocon.2013.11.021>
- Maserumule, M. (2011). Good governance in the new partnership for Africa's development (NEPAD): A public administration perspective. [tese de doutorado]. University of South Africa.
- Matarazzo, G. (2017). Gestão de unidades de conservação ambiental: Perspectivas pragmáticas e organizacionais. [tese de doutorado]. Universidade Federal de Santa Catarina.
- Matarazzo, G., & Serva, M. (2019). Ação pública ambiental: uma investigação etnográfica pragmatista dos dispositivos de uma Unidade de Conservação (UC) federal em um território. In R. Cantu, S. Leal, D. Corrêa, & L. Chartain, (Eds.), *Sociologia, crítica e pragmatismo: diálogos entre França e Brasil* (pp. 475-488). Pontes.
- Moura, A. (2016) Aplicação dos instrumentos de Política Ambiental no Brasil: avanços e desafios. In A. Moura (Ed.), *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas* (pp. 111-147). IPEA.
- Nuttall, M., Olsson, E., Washington, H., Ung, V., Bunnefeld, N., Merriman, J., Griffin, O., Hobson, K., Diment, A., & Kroner, R. G. (2023). Protected area downgrading, downsizing, and degazettement in Cambodia: Enabling conditions and opportunities for intervention. *Conservation Science and Practice*, 5(4), e12912. <https://doi.org/10.1111/csp2.12912>
- Ogien, A. (2015). Pragmatism's legacy to sociology respecified. *European Journal of Pragmatism and American Philosophy*, 7(1), 77-97. <https://doi.org/10.4000/ejapap.371>
- Pecqueur, B. (2006). A guinada territorial da economia global. *Eisforia*, 4, 81-103.
- Peretz, H. (2004). Les méthodes en sociologie, l'observation. La Découverte.

- Projeto de Lei, nº 208 (2018). Projeto de Lei do Senado nº 208, de 2018. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133065>
- Qin, S., Kroner, R., Cook, C., Tesfaw, A., Braybrook, A., Rodriguez, C., Poelking, & C., Mascia, M. (2019). Protected area downgrading, downsizing, and degazettement as a threat to iconic protected areas. *Conservation Biology*, 33(6). <https://doi.org/10.1111/cobi.13365>
- Quéré, L. (2009). Intérêts et limites de la théorie des régimes pragmatiques pour la sociologie de l'action. In M. Brevigliere, C. Lafaye, D. Trom (Eds.), *Compétences critiques et sens de la justice* (pp. 309-332). Economica.
- Quéré, L. (1997). La situation toujours négligée? *Réseaux*, 15(85), 163-192. <https://doi.org/10.3406/reso.1997.3139>

- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rigaud, B. (2012). Public governance, in L. Côté and J.-F. Savard (Eds.), *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. ENAP-CA. www.dictionnaire.enap.ca
- Serva, M. (2023). Análise pragmatista de organizações. *Revista de Administração de Empresas*, 63(1), 1-22. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020230101>
- World Bank. (1992). *Governance and development*. World Bank.
- World Wildlife Fund. (2019). *PADDD trends in Brazilian Amazon protected areas - mapping the risk of protected area downgrade, downsize and degazettement in the biome*. https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/wwf_br_paddd_amazontrends_summary.pdf

Autoria

Jorge Stürmer

Universidade Federal de Santa Catarina
R. Eng. Agrônomo Andrei Cristian Ferreira, s/n, Trindade, CEP 88040-900, Florianópolis, SC, Brasil
E-mail: jorgesturmer@hotmail.com
 <https://orcid.org/0000-0002-8969-5237>

Maurício Serva*

Universidade Federal de Santa Catarina
R. Eng. Agrônomo Andrei Cristian Ferreira, s/n, Trindade, CEP 88040-900, Florianópolis, SC, Brasil
E-mail: mauserva@gmail.com
 <https://orcid.org/0000-0003-2416-3405>

* Autor Correspondente

Direitos Autorais

Os autores detêm os direitos autorais relativos ao artigo e concederam à RAC o direito de primeira publicação, com a obra simultaneamente licenciada sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Conflito de Interesses

Os autores informaram que não há conflito de interesses.

Financiamento

Os autores informaram que não houve suporte financeiro para a realização deste trabalho.

Verificação de Plágio

A RAC mantém a prática de submeter todos os documentos aprovados para publicação à verificação de plágio, mediante o emprego de ferramentas específicas, e.g.: iThenticate.

Contribuições dos Autores

1° autor: administração do projeto (igual), análise formal (igual), conceituação (igual), curadoria de dados (igual), investigação (igual), metodologia (igual), redação – rascunho original (igual), redação - revisão e edição (igual), supervisão (igual), validação (igual).

2° autor: administração do projeto (igual), análise formal (igual), conceituação (igual), curadoria de dados (igual), investigação (igual), metodologia (igual), redação – rascunho original (igual), redação - revisão e edição (igual), supervisão (igual), validação (igual).

Método de Revisão por Pares

Este conteúdo foi avaliado utilizando o processo de revisão por pares duplo-cego (*double-blind peer-review*). A divulgação das informações dos pareceristas constantes na primeira página e do Relatório de Revisão por Pares (*Peer Review Report*) é feita somente após a conclusão do processo avaliativo, e com o consentimento voluntário dos respectivos pareceristas e autores.

Disponibilidade dos Dados

A RAC incentiva o compartilhamento de dados mas, por observância a ditames éticos, não demanda a divulgação de qualquer meio de identificação de sujeitos de pesquisa, preservando a privacidade dos sujeitos de pesquisa. A prática de *open data* é viabilizar a reproducibilidade de resultados, e assegurar a irrestrita transparência dos resultados da pesquisa publicada, sem que seja demandada a identidade de sujeitos de pesquisa.