

Redes, arenas e mudanças territoriais em Unidades de Conservação

Tiago da Silva Jacaúna
tiagojacauna@ufam.edu.br

Universidade Federal do Amazonas (UFAM) - Brasil

Resumo

Este trabalho analisa o processo de mudança institucional e territorial de algumas Unidades de Conservação na região do Baixo Rio Negro, no estado do Amazonas. Toma-se como objeto principal de análise o rio Unini, onde localiza-se o Parque Nacional do Jaú (PARNA Jaú) e a Reserva Extrativista do Rio Unini (RESEX). As instituições são as próprias Unidades de Conservação, com suas regras e ordenamento jurídico específico que, sob influência de ONGs e organizações locais, vêm alterando seus limites territoriais. Por esta razão é que lanço mão de ferramentas da análise institucional e das redes sociais para compreender este fenômeno. A intenção deste trabalho é entender como ocorrem as mudanças institucionais, quais os mecanismos e os atores responsáveis. A mudança é entendida como sendo um fenômeno constante, podendo ser potencializada ou atenuada, dependendo da configuração da arena política, da estrutura das relações sociais presentes na coordenação da política pública e da governança que a sustenta.

Palavras-chave: Redes, Mudança Institucional, Unidades de Conservação

1. Introdução

Nesta comunicação trata-se do processo de mudança institucional e territorial de algumas Unidades de Conservação na região do Baixo Rio Negro, no estado do Amazonas. Toma-se como objeto principal de análise as comunidades do rio Unini, onde localiza-se o Parque Nacional (PARNA) do Jaú e a Reserva Extrativista (RESEX) do Rio Unini.

As instituições são as próprias Unidades de Conservação, com suas regras e ordenamento jurídico específico que, sob influência de ONGs e organizações locais, vêm alterando seus limites territoriais. Por conta disso é que lanço mão de ferramentas da análise institucional e das redes sociais para compreender este fenômeno. A intenção aqui é entender como ocorrem as

mudanças institucionais, quais os mecanismos e os atores responsáveis. A mudança é entendida como sendo um fenômeno constante, podendo ser potencializada ou atenuada, dependendo da estrutura das relações sociais presentes na coordenação da política pública e da governança que a sustenta.

Desta forma, apresento uma proposta para entender a situação através da análise institucional. Indico também as discussões em torno desta abordagem, além de demonstrar o papel da rede de política pública e governança ambiental a fim de entender as mudanças institucionais e territoriais do rio Unini.

2. Metodologia

O trabalho empírico foi realizado em três Unidades de Conservação (UCs) da região do Baixo Rio Negro, no estado do Amazonas, são elas: Parque Nacional do Jaú, Reserva Extrativista do Rio Unini e Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Amanã¹ (ver as UCs mencionadas na Figura 1).

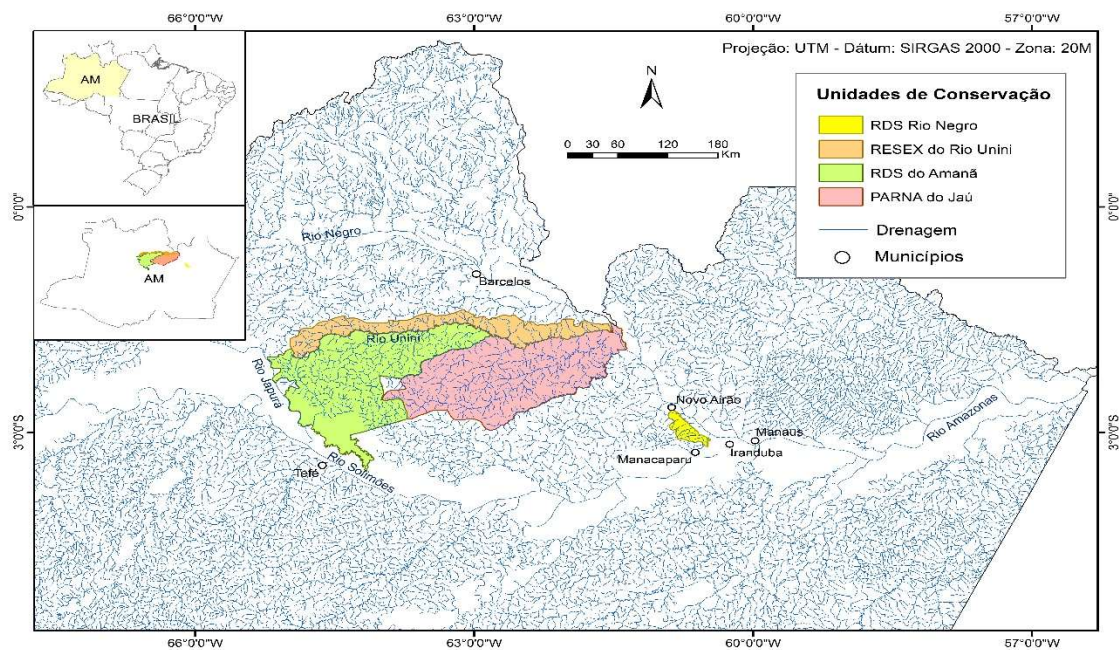


Figura 1 – Área de estudo

¹ Das 22 comunidades que compõe a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Amanã, apenas a comunidade de Vila Nunes está localizada no rio Unini.

Os dados foram coletados através de entrevistas, questionários sociométricos e análise documental, como as atas das reuniões dos conselhos deliberativos e consultivos das unidades de conservação.

3. Resultados e discussão

3.1 Analisando as mudanças no rio Unini: a redelimitação

A RESEX do rio Unini foi criada em 21 de junho de 2006, em uma área de 849.684,79 hectares. Um dos objetivos da mesma era dar oportunidades para os moradores do PARNA Jaú, principalmente aos que habitam a parte correspondente ao rio Unini, continuarem mantendo o seu estilo de vida na área onde, historicamente, vivem há algum tempo.

Desta forma, a RESEX foi criada na margem esquerda do rio Unini para dar outras possibilidades a estes moradores caso tivessem que deixar as áreas do PARNA Jaú (margem direita). Entretanto, a área destinada à RESEX possui poucos locais de terra firme. De acordo com o morador do rio Unini e atual presidente da Associação dos Moradores do Rio Unini (AMORU), José Dionísio, em sua fala durante o “Seminário Garantia de Direito de Populações Tradicionais”, organizado pela Fundação Vitória Amazônica (FVA), de 05 a 06 de novembro de 2013, no Município de Novo Airão (AM), nos diz: “tivemos a infelicidade que na margem esquerda [área onde foi criada a RESEX] só tem duas pontas de terra firme, a distância da primeira ponta de terra até a Comunidade Vista Alegre é muito mais longe do que do rio Unini para Manaus”. Assim sendo, embora os moradores tivessem criado novas comunidades na margem esquerda do rio Unini – Patuá e Acufaris² – a maioria deles continua em suas comunidades de origem, na área do Parque Nacional do Jaú – Democracia, Tapiíra, Manapana, Lago das Pombas, Floresta e Vista Alegre (lembrando que a Comunidade Vila Nova não faz parte da RESEX do rio Unini e a Comunidade Vila Nunes pertence à RDS Amanã) – através de acordos estabelecidos e a compreensão dos gestores do ICMBio. No lado da RESEX estão as comunidades Lago das Pedras, Terra Nova e Patuá.

A construção da Comunidade Patuá foi um projeto da FVA com apoio do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade³ (FUNBIO), com recursos do Programa Áreas Protegidas da Amazônia

² Em Acufaris não existem moradores, como explicarei mais adiante.

³ “O Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) é uma associação civil sem fins lucrativos, que iniciou sua operação em 1996. É um mecanismo financeiro inovador, criado para desenvolver estratégias que contribuam para a

(ARPA)⁴. No decorrer do planejamento, moradores da comunidade Tapiíra solicitaram da FVA a construção de outra comunidade ao lado da RESEX, que seria a comunidade do Acufaris, e os mesmos foram atendidos em sua solicitação. Assim, o planejamento foi feito e aprovado, mas no decorrer do processo reclamaram que apenas deixariam as áreas do PARNA Jaú caso recebessem indenização do governo Federal ou após assinarem os Termos de Compromisso que os garantissem no direito à indenização (CALDENHOF, 2013).

Desta forma, a permanência no PARNA Jaú surge como uma resistência dos moradores, principalmente os da comunidade Tapiíra, à política de áreas protegidas (MENDES, 2009).

Entre os moradores da margem direita do rio Unini, nos limites do PARNA Jaú, existe a compreensão de pertencimento da RESEX do rio Unini, tendo em vista que usam a outra margem do rio como extensão dos seus “quintais”, ou seja, ambos os lados fazem parte das suas áreas de uso e extração de recursos naturais. Neste caso, o rio Unini funciona como os limites de uma fronteira institucional, na qual, de um lado tem-se um Parque Nacional e, de outro, uma Reserva Extrativista e, mais acima do rio, ainda existe uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (ver capítulo III, no qual mostrei a rede de governança entre os atores das três instituições). A questão da regularização fundiária e o medo de não receberem os direitos devidos por parte do governo federal também contribuíram para a resistência dos moradores e a permanência das comunidades nas áreas do PARNA Jaú.

implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) no Brasil. Ao longo dos seus 17 anos de operação, o Funbio atua como parceiro estratégico do setor privado, de diferentes órgãos públicos, estaduais e federais, e da sociedade civil organizada. Essas parcerias viabilizam os investimentos socioambientais das empresas e a redução e mitigação de seus impactos, bem como o cumprimento de suas obrigações legais. Na esfera pública, visam consolidar políticas de conservação e viabilizar programas de financiamento ambiental.” (Disponível em: < <http://www.funbio.org.br/o-funbio/quem-somos>>. Acesso em: 08 de out. 2014).

⁴ “O ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia) é um programa do Governo Federal, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), gerenciado financeiramente pelo FUNBIO (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade) e financiado com recursos do *Global Environment Facility* (GEF) – por meio do Banco Mundial – do governo da Alemanha – por meio do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW) – da Rede WWF – por meio do WWF-Brasil e do Fundo Amazônia, por meio do BNDES. Foi lançado no ano de 2002, para durar 13 anos e ser executado em três fases independentes e contínuas. É tido com um dos maiores programas de conservação de florestas tropicais desenvolvidos no mundo e o maior ligado à temática das unidades de conservação no Brasil. O Programa foi criado com o objetivo de expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia, proteger 60 milhões de hectares, assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto/longo prazo e promover o desenvolvimento sustentável naquela região.” (Disponível em: < <http://programaarpa.gov.br/uncategorized/oquee/>>. Acesso em: 08 de out. 2014).

Por outro lado, a crença de que os limites estabelecidos no momento de planejamento e criação da RESEX do rio Unini não seriam os ideais, sempre esteve presente na mente dos moradores e dos membros da Fundação Vitória Amazônica.

Cogitou-se, então, a própria alteração dos limites do PARNA Jaú para incluir as comunidades da margem direita do rio – Democracia, Tapiíra, Manapana, Lago das Pombas, Floresta e Vista Alegre –, transformando, assim, as duas margens do rio Unini em RESEX. O relato de Durigan demonstra que esta possibilidade estava forte durante a gestão de Marina Silva (historicamente reconhecida no movimento dos seringueiros e presente na ocasião da criação das primeiras RESEXs no estado do Acre), no Ministério do Meio Ambiente, porém arrefeceu depois de sua saída, demonstrando a forte conexão entre as esferas locais de governança com a esfera Federal.

Se, anteriormente, a assinatura do Termo de Compromisso entre o órgão gestor (ICMBio) e os moradores era vista como uma possibilidade de saída do PARNA Jaú, hoje, esta ideia foi deixada de lado pelos moradores, devido à possibilidade de mudança nos limites da RESEX e do PARNA. Em fevereiro de 2014, participei de uma excursão organizada pelo ICMBio para a assinatura dos Termos de Compromisso do PARNA Jaú e em nenhum momento foi cogitada a possibilidade de os moradores abandonarem as áreas do PARNA.

A possibilidade de recategorizar o PARNA Jaú para um modelo que acomodasse e permitisse a reprodução das populações que, historicamente, habitavam aquela região era um sonho já presente desde os primeiros trabalhos da FVA, a qual sempre se posicionou na *interface* conservação ambiental e desenvolvimento social. A impossibilidade, naquela ocasião, para tal empreitada levou a ONG a articular, juntamente com os moradores e outras instituições, a criação da RESEX do Rio Unini, na outra margem do rio.

Na ocasião da proposta do Ministério do Meio Ambiente para a formação de um Grupo de Trabalho (GT), composto por IBAMA, SDS, FVA e AMORU a fim de discutir os limites das Unidades de Conservação, surgiram duas propostas (embora o GT nunca houvesse se reunido) (CALDENHOF, 2013). Uma delas partiu do superintendente do IBAMA, na época, sugerindo que uma faixa de 10 km na margem do PARNA Jaú se tornasse RESEX. A FVA apresentou outra proposta, sugerindo que os limites do PARNA Jaú fossem revistos, considerando o mapeamento das áreas de uso dos moradores, já realizado pela ONG, durante os anos de 1990. De tal modo, o limite do PARNA Jaú seria diminuído no rio Unini e a margem direita também viraria Parque,

enquanto os limites do parque seriam aumentados para o Sul (onde não haveria uso por populações tradicionais), envolvendo a margem direita do rio Carabinani, um dos afluentes do rio Jaú.

3.2 Análise Institucional

A análise institucional que surgiu a partir da reação contra o individualismo metodológico, o determinismo tecnológico e os modelos comportamentais que davam ênfase no fluxo da ação individual, concedeu às instituições poderes suficientes para controlarem as ações individuais. Nessa perspectiva, a vida social não é produzida somente pela agregação de indivíduos e comportamentos organizacionais, mas também pelas instituições que estruturam a ação. Assim, as instituições são vistas como estruturas poderosas que influenciam as ações individuais.

Como afirma Clemens & Cook (1999) esta abordagem gerou novos desafios para a análise. O primeiro deles origina-se na ênfase dada ao poder de constrangimento das instituições. Thelen & Steinmo (1992, p. 15, tradução nossa) argumentam que nesta perspectiva as instituições "explicam tudo até elas não explicarem nada"⁵. Com algum nível de variação, os argumentos permanecem os mesmos e as explicações de como as instituições mudam são minimizadas ou são mal adaptadas (North, 1981, Orren, Skowronek, 1994, Powell 1991).

Na sociologia organizacional e econômica, a instituição é, frequentemente, definida como uma organização do Estado constituída a partir de leis ou em modelos de organizações que fazem parte deles. O interesse na análise institucional assinala, oportunamente, para a expansão desses subcampos. Neste cenário confuso, como é possível definir instituição? Para Jepperson (1991) "instituições exercem efeitos padronizados de ordem-superior nas ações e na constituição de indivíduos e organizações sem requerer repetidas mobilizações coletivas ou intervenção autoritária para atingir essas regularidades"⁶ (Clemens & Cook, 1999, p. 444-45, tradução nossa).

Os efeitos de "ordem-superior" têm sido atribuídos a distintos mecanismos. Primeiro, atribui um constrangimento negativo na ação social, oferecendo oportunidades e facilitando padrões de relação. O esquema desenhado por Hobbes no clássico *Leviatan* é representativo para este exemplo. O *Leviatan* não é criado para aprisionar o indivíduo, mas para conduzi-lo na direção que o impeça de ferir os demais e vice-versa, protegendo-os dos seus desejos e ímpetos. Cria-se

⁵ "(...) explain everything until they explain nothing" (Thelen & Steinmo, 1992, p. 15).

⁶ "Institutions exert patterned higher-order effects on the actions, indeed the constitution, of individuals and organizations without requiring repeated collective mobilization or authoritative intervention to achieve these regularities" (Clemens & Cook, 1999, p. 444-45).

um padrão de relação no qual os indivíduos ganham a oportunidade de viverem protegidos. Interesses e desejos são conceituados, distintamente, na instituição. No argumento de Hobbes, o “estado de natureza” é caracterizado pela ausência de instituições, seria pouco provável produzir relações de confiança entre os indivíduos e eliminar a trapaça.

As instituições, sob este tipo de interpretação, têm sido tratadas como detentoras de poder suficiente para constranger a ação individual através de uma força exógena, ao invés de ser entendida como sendo fruto da socialização das regras a partir dos hábitos sociais (Clemens & Cook, 1999). Portanto, são compreendidas como sendo herança do passado (Thelen & Steinmo, 1992) ou criadas para resolver dilemas da ação coletiva ou de problemas no processo de tomada de decisão (Ophus, 1973, Hardin, 1968, Shepsle & Weingast, 1987). Não obstante, com diferenças nas percepções institucionais, ambas conceituam instituições como sendo “as regras do jogo na sociedade ou, mais formalmente, são criações humanas que restringem e formam a interação humana”⁷ (North, 1990, p. 3, tradução nossa).

Instituições também podem agir, positivamente, no comportamento individual com prescrições de como deve-se fazer algo (Clemens & Cook, 1999), tornando-se modelos duráveis e poderosos através da socialização (Berger & Luckmann, 1967, Dimaggio & Powell, 1983) ou “legitimados” através de uma autoridade individual ou organizacional (Meyer & Rowan, 1977). Nesse sentido, as instituições constituem-se modelos duráveis de relação social à medida que regras, valores e crenças são transmitidas pela socialização ou legitimação.

Wrong (1960) conceitua essa visão como “supersocializada”, pois fundamenta-se na ideia de que os indivíduos são sensíveis e influenciados pelas opiniões dos outros, assim, são obedientes aos sistemas consensualmente desenvolvidos de normas e valores, transmitidos pela socialização na qual a obediência torna-se natural. Na sociologia, essa concepção tornou-se proeminente, em 1961, como consequência do reconhecimento de Parsons (1937) do problema da ordem levantado por Hobbes e a tentativa de superá-lo, propondo a ruptura com a perspectiva atomizada ou “subsociada” dos indivíduos na tradição utilitarista, da qual Hobbes fazia parte (Granovetter, 2007).

A capacidade dessas instituições de controlar a ação política e a política pública parece marginalizar o processo de conflito e inovação que são centrais para a análise política. Essa

⁷ “(...) the rules of the game in society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction” (NORTH, 1990, p. 3).

preocupação esteve muito presente e sociologicamente enraizada no "novo institucionalismo" que se tornou predominante, associado com o papel constitutivo dos modelos culturalmente legítimos de organização e ação (Dimaggio & Powell, 1983, Powell & Dimaggio 1991, Meyer & Rowan, 1977). Mas o interesse sociológico nas esferas formais do poder, como o Estado e suas agências, marginalizaram o estudo do processo político e os processos relacionais que estruturam as instituições, principalmente porque focalizam nos estudos da estabilidade e durabilidade das instituições.

No Brasil, as práticas políticas que formaram instituições, tais como a RESEX e a RDS, partiram de organizações da sociedade civil em processo de difusão horizontal, sendo transferidas posteriormente para o Estado, através de mecanismos de difusão vertical de baixo para cima (Jacauna, 2015). Desta forma, é entendido que as instituições não podem ser percebidas, desconsiderando as relações sociais que lhe dão sustentação, ao mesmo tempo que a incorporação destas práticas políticas pelo Estado dá uma dimensão mais complexa às instituições, sendo necessário um olhar mais atento às redes sociais que se formam a partir do encontro entre sociedade civil e Estado.

Ambas as ideias, embora com perspectivas diferentes, estão preocupadas em entender a durabilidade das instituições no mundo social, seja explicando como sendo um modelo exógeno ao mundo da vida, seja como socialmente construída a partir da interação e socialização. Na realidade, ambas estão pensando em algum tipo de estrutura que constrange ou prescreve o comportamento individual.

3.3 Para entender a mudança institucional

Uma alternativa para entender a mudança institucional seria perceber a “durabilidade” institucional como uma variável contínua (Clemens & Cook, 1999). Isto implica em entender como as instituições tornam-se duráveis e como elas mudam, ou seja, como as instituições reproduzem-se ou desaparecem. Clemens & Cook (1999) apresentam algumas fontes importantes para entender como as instituições mudam ou reproduzem-se, são elas: mutabilidade, contradições internas e multiplicidade.

A *mutabilidade* ocorre quando existe um conjunto de regras claras que servem como guia para os indivíduos, mas que podem ser seguidas ou não. As regras podem ser alteradas por indivíduos ou organizações, facilitando a inovação a partir da recombinação e permitindo a

reprodução da instituição (Ostrom, 1990). As *contradições internas* podem ser entendidas através do conceito de dialética, compreendido através de toda a tradição marxista. O conflito, neste caso, passa a ser mais um fator potencial da mudança institucional, mas não o único. Em um cenário marcado por contradições internas, o processo de reprodução institucional é menos provável. A *multiplicidade* ocorre em um cenário de diversidade de arranjos institucionais e organizações que convivem em um mesmo espaço. Instituições podem gerar tensões sociais e padrões diversos de ação social.

O desenvolvimento da análise institucional coloca-nos um problema. Existem duas tendências claras, uma que focaliza a análise da estabilidade/durabilidade institucional e outra, que focaliza o processo de reprodução e mudança das instituições. Mesmo com a desagregação do Estado como ente monolítico e o entendimento que a estrutura social não determina totalmente a ação, ainda assim, o aspecto ontológico da estrutura faz-se presente na análise numa espécie de codeterminismo. Este dilema também está presente nos estudos conduzidos sobre o uso comum de recursos naturais em resposta às abordagens individualistas. Se no primeiro momento os indivíduos foram considerados autoritários e egoístas, comportamento este que minava com a vida coletiva, então, a solução encontrada era o *Leviatan*, a privatização ou o mercado, como instituições capazes de disciplinar e conter com o ímpeto dos indivíduos. No segundo momento, a resposta a esses pressupostos foi o reconhecimento de instituições endógenas, locais, criadas através da socialização e que seriam capazes de regular o uso dos recursos e superar os dilemas sociais.

Estamos diante do dilema da estrutura e da ação. Entretanto, o entendimento de Clemens & Cook (1999) sobre a característica contínua da durabilidade institucional, possibilita a análise da dinâmica institucional, ou seja, o processo de mudança e reprodução. É possível entender também as instituições como um contínuo de relações sociais, no qual a durabilidade ou a reprodução só podem ser entendidas a partir da compreensão da estrutura das relações sociais. Proponho, então, o exercício analítico de compreender as instituições de modo relacional, posicionando-me entre a ação e a estrutura, mas evitando o codeterminismo. A análise de redes sociais auxilia a adotar esta postura teórico-metodológica.

3.4 Redes sociais e mudanças institucionais

Nenhum dos fatores apresentados anteriormente (mutabilidade, contradições internas e multiplicidade) garantem, sozinhos, o processo de mudança institucional (Clemen & Cook, 1999). O entendimento da mudança está, intimamente, relacionado à capacidade das relações sociais de difundirem ou conterem a transmissão de valores, crenças e regras, à capacidade de aprendizagem e inovação e, à resposta a choques externos. Tais fatores podem favorecer o processo de mudança ou impedir que ele ocorra.

A estrutura da rede de governança do rio Unini possui o protagonismo da ONG Fundação Vitória Amazônica (FVA), moradores e ICMBio. Nesse sentido, a direção da mudança perpassa os fluxos de informação entre estes atores e o grau de articulação de cada um com os outros. O que precisa ser entendido, também, é a posição da rede de política pública e governança ambiental dentro do sistema político. Concordo com Lubell e Scholz (2012), quando dizem que a rede de política pública está em uma meso-posição entre os arranjos institucionais e o comportamento individual, estabelecendo links, influenciando e sofrendo influências (Figura 2).

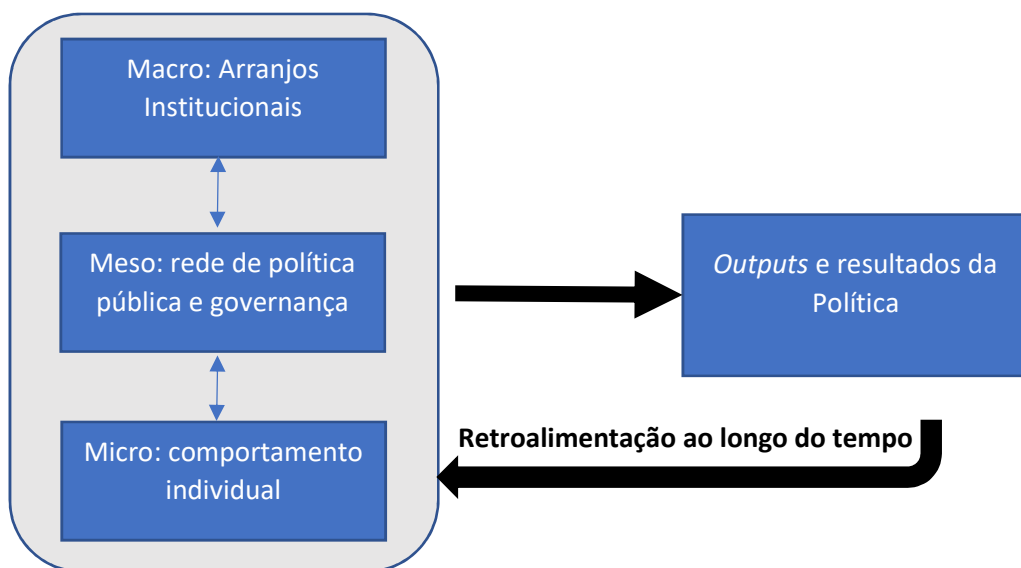


Figura 2 - Elementos do sistema de políticas públicas.

Fonte: Adaptado de Lubell e Scholz (2012).

Na figura acima, o quadro maior à esquerda (cinza) mostra como a rede de política pública recebe influências tanto dos arranjos institucionais, quanto do comportamento individual.

Na análise de políticas públicas é comum avaliar a feitura e coordenação da política como resposta da relação entre os níveis macro-micro (Lubell & Scholz, 2012), entendendo os arranjos institucionais como um conjunto de regras formais e informais que ao mesmo tempo que constroem a ação, possibilitam o comportamento individual (North, 1990). Os indivíduos seguem a escolha racional ou algum outro processo de decisão que, combinado com as regras institucionais, geram os *outputs* e resultados da política. Nesta figura, a rede de política pública condensa a influência dos arranjos institucionais e do comportamento individual, por isso, quando a análise se debruça nas redes de relações sociais de determinada política, as chances de uma percepção mais completa da realidade aumentam e facilitam a análise de dados que não seriam tão claros de outra maneira.

Mas como a rede de política pública e governança recebe as influências dos níveis macro-micro? Uma mudança nas regras institucionais afeta, diretamente, a rede de política pública ao criar novas oportunidades e incentivos às interações sociais. Assim, a capacidade de os atores influenciarem as decisões políticas, incluindo a mudança nas próprias regras institucionais, é determinada pela relação entre a estrutura da rede de política pública com as regras institucionais.

Na estrutura de governança do rio Unini, estes elementos estão constantemente relacionando-se, tanto com as regras institucionais formais presentes no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) quanto nas regras presentes no Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). Não obstante, a interação da rede com estas regras produz ajustes ao longo do tempo a ponto de criar possibilidades a partir das regras já estabelecidas ou modificando-as. A proposta de redelimitação do PARNA Jaú e a ampliação da RESEX do rio Unini, por exemplo, inserem-se nesta relação da rede com as regras, produzindo *outputs* e resultados políticos constantes ao longo do tempo.

Por outro lado, a estrutura das redes de políticas públicas e governança pode influenciar o comportamento individual assim como os indivíduos podem escolher os *actores* com os quais mantém relação na rede. A rede influencia os indivíduos quando disponibiliza oportunidades e relações de confiança através das quais recursos podem ser acessados. Desta forma, a rede fornece canais de influência interpessoal onde cada indivíduo pode manter relações de dominação ou de reciprocidade. Os indivíduos também influenciam a rede ao escolher os atores com os quais mantém relação. Estas escolhas podem estar determinadas por objetivos e interesses em comum, que irão construir pontes e afinidades, influenciando, assim, a estrutura da rede.

Os *outputs* e os resultados da política pública surgem a partir das relações entre os arranjos institucionais, a rede de política e governança e o comportamento individual. É comum os analistas de políticas públicas concentrarem a atenção nos *outputs* e resultados para avaliar a performance. Assim, ignoram o papel das redes sociais e das interações interpessoais na feitura e coordenação da política pública. No que se refere à política ambiental e à governança de áreas protegidas, o papel desempenhado pelas redes que conectam atores diferentes torna-se indispensável, principalmente por tratar-se de uma política que envolve um número expressivo de interessados da sociedade civil, além disso, a discussão ambiental tem se tornado cada vez mais politizada em um campo autônomo das políticas públicas, isto é, uma política setorial peculiar que atua em todos os níveis da ação estatal com múltiplos atores interessados.

4. Conclusão

O processo de mudança passa a ser mais compreensível quando se entende a estrutura e a coordenação das redes de políticas públicas que orientam a governança, pois os elementos importantes para entender a durabilidade e a mudança institucional (mutabilidade, contradições internas e multiplicidade) depende de como os atores estão relacionados uns com os outros. Com este diagnóstico é possível perceber a potencialidade dos fatores que podem levar à mudança ou impedi-la.

O processo de mudança institucional no rio Unini está relacionado com o protagonismo da FVA no interior da rede de governança e a sua articulação: internamente, com os moradores e os agentes governamentais locais e, externamente, com as esferas nacionais e globais. Através da rede de influência construída ao longo do tempo no rio Unini, a ONG consegue direcionar as ações, influenciando, assim, a política pública ambiental na região. A proposta de redelimitação do PARNA Jaú e RESEX do rio Unini que ganhou força entre os principais atores que participam da governança ambiental no rio Unini, inclusive dos atores estatais, é um exemplo do expressivo papel da FVA na região do Baixo Rio Negro.

Referências

Berger, P. & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday.

- Clemens, E., & Cook, J. (1999). Politics and Institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*. v. 25. n. 1. p. 441-466.
- Dimaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. v. 48. n. 2. p. 147-60.
- Granovetter, M. (2007). Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. *RAE Eletrônica*. v. 6. n. 1. p. 1-40.
- Hardin, G. (1968) The Tragedy of the Commons. *Science*. v. 162. n. 5364. p. 1243-8.
- Jepperson, R. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. (orgs.). *The new institutionalism in organization analysis*. Chicago: Univ. Chicago Press, 1991. p. 143-63.
- Lubell, M & Scholz, J. (2012). Testing policy theory with statistical models of networks. *Policy Studies*. v. 40. n. 3. p. 351-374.
- Meyer, J., Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. v. 83. n. 2. p. 340.
- North, D. (1981). *Structure and change in economic history*. New York: Norton.
- Ophuls, W. (1993). Leviathan or Oblivion? In. Daly, H. (org.). *Toward a Steady State Economy*. San Francisco, CA: Freeman .p. 215-23.
- Orren, K., & Skowronek, S. (1994). Beyond the iconography of order: notes for a 'new institutionalism'. In: Dodd, Lawrence, & Jillson, Calvin (eds.). *The Dynamics of American Politics: approaches and interpretations*. Boulder, CO: Westview, p. 311-30.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Parsons, T. (1937). *The Structure of Social Action*. New York: Macmillan.
- Powell, W. W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, Paul J. (orgs.). *The new institutionalism in organization analysis*. Chicago: Univ. Chicago, p. 183-203.
- Shepsle, K., & Weingast, B. (1987). The institutional foundations of committee power. **American Political Science Review**. v. 81. n. 1. p. 85-104.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992) Historical institutionalism in comparative politics. In: Stenmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (orgs.). *Strututing Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge Univ. Press, p. 1-32.
- Wrong, D. (1961). The oversocialized conception of man in modern sociology. *American Sociological Review*. v. 26. n. 2. p. 183-193.