

Ecoturismo, instituições e gestão do uso público em uma Unidade de Conservação: o Núcleo São Sebastião do Parque Estadual Serra do Mar.

André Scharlach Cabral¹

1. Introdução

Este artigo pretende apresentar os primeiros resultados sobre pesquisa a respeito do uso público e conservação da Mata Atlântica no Núcleo São Sebastião do Parque Estadual da Serra do Mar. O núcleo é margeado por uma faixa urbana encerrada pelo litoral. O acesso ao Parque é fácil e foi justamente a demanda turística crescente nas áreas do Parque nos últimos anos e reivindicações da população local que estimularam a criação do núcleo. Tais características ocasionam uma grande pressão populacional e de turismo dentro e/ou no entorno do Parque. Além disso, há tempos no município o turismo é considerado o principal vetor de desenvolvimento, vetor este que tem seus alicerces na farta gama de atrativos naturais: mar, praias, mata, rios e cachoeiras. Logicamente, o turismo em áreas naturais, popularmente chamado de "ecoturismo", vem sendo apontado pelo poder público municipal e estadual, setor privado e algumas ONGs como alternativa para o desenvolvimento do município de São Sebastião (SMA, 1998).

Nesse sentido, e seguindo a hipótese da “tragédia dos comuns” formulada por HARDIN (1968), está configurada uma situação de uso descontrolado dos recursos, já que os atrativos turísticos em questão configuram-se como bens coletivos e de acesso livre².

O que determinaria então que os agentes envolvidos na atividade, ao invés de praticarem um ecoturismo predatório, caracterizado por um regime de livre acesso, fossem capazes de tomar as rédeas da situação para ditar e fazer cumprir as regras do uso público no Núcleo, de forma a não destruírem o próprio recurso?

Compreender como pode (ou não) ser construído esse cenário é o objetivo deste trabalho. Para isso, pretende-se disponibilizar como principal instrumento teórico para a discussão a Economia das Instituições, que tem entre os seus principais problemas de investigação a lógica da ação coletiva. Com isso, almeja-se também explicitar em um exemplo prático como o arcabouço teórico da Economia Institucional pode se transformar no principal alicerce para a análise de um problema ambiental.

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo – PROCAM/USP.

² FEENY at al. (1990) ressalta que a hipótese da “tragédia dos comuns” é resultado de um regime de acesso livre no uso dos recursos, já que no regime de propriedade comum existem regras de exclusão e de regulação de uso e de usuários que muitas vezes são responsáveis pela manutenção do recurso natural para os “proprietários”.

Na primeira parte, iniciar-se-á a discussão que relaciona ações coletivas e instituições. Nesse ponto, a Economia das Instituições mostra-se como um campo teórico extremamente fértil para a compreensão do que está ocorrendo na região de São Sebastião. Do trabalho de Mancur Olson (1965) sobre a lógica da ação coletiva, até os trabalhos recentes de Elinor Ostrom (1990) sobre o governo de recursos comuns, passando pelas contribuições de Coleman (1990), North (1990) e Bicchieri (1997), a primeira parte deste artigo discutirá as questões da coordenação da ação coletiva e o surgimento de instituições que podem balizar a ação individual, reduzir a incerteza dos atores e contribuir para uma melhor gestão dos recursos naturais. Na segunda parte será apresentada uma discussão sobre o uso público em Unidades de Conservação e a inserção do Programa de Ecoturismo do Município de São Sebastião nesse contexto, bem como as conclusões preliminares da pesquisa.

2. Gestão de recursos naturais: ação coletiva e instituições

Por que os atores locais se envolveriam em uma atividade coletiva que buscasse mudanças na gestão do uso público do Núcleo São Sebastião objetivando contribuir para a conservação do Parque Estadual? O alicerce teórico que mais auxilia na abordagem para responder a tais perguntas é a Nova Economia Institucional³ que lida diretamente com o problema da ação coletiva. É o que discutiremos a seguir.

Mancur OLSON (1965) refuta alguns pressupostos recorrentes sobre a ação coletiva, em especial o que postula que grupos de indivíduos com interesses comuns logicamente coordenariam suas ações de forma a realizar tais interesses. Para ele, essa condição não é suficiente para a efetivação da ação, e um dos principais motivos é a ocorrência de um tipo de comportamento conhecido como “carona” (*free-rider*). Segundo Olson, alguns problemas relevantes devem ser destacados. O primeiro deles é a contradição entre interesses individuais e interesses coletivos. O comportamento racional individual pode não ser benéfico do ponto de vista coletivo, ainda que seja o mais adequado para cada membro do grupo. Em que situações o benefício coletivo poderia ser alcançado em detrimento de benefícios individuais?

Para Olson, a produção do bem coletivo depende do custo que alguém do grupo está disposto a pagar para que o bem seja produzido. Se a relação custo/benefício for extremamente atraente para pelo menos um indivíduo do grupo arcar com os custos de produção do bem coletivo, então o bem será produzido. Propondo uma análise da ação coletiva que leva em consideração o tamanho do grupo, Olson demonstra que nos grupos grandes a tendência é que os indivíduos

³ Para uma familiarização mais aprofundada sobre essa corrente de pensamento consultar o trabalho de NORTH (1990).

adotem o comportamento do tipo “carona”, principalmente quando o bem coletivo é não excludente, ou seja, se o bem for produzido todos os participantes do grupo têm acesso a ele⁴.

Tal teoria da ação coletiva leva a uma visão extremamente negativa sobre as possibilidades de cooperação entre os indivíduos. Isso não quer dizer, contudo, que ela não admita a existência de comportamento altruísta, apenas esse é um tipo de comportamento não relevante para a análise de Olson, já que tal comportamento depende de incentivos não-materiais (ROMEIRO, 2000). De qualquer forma, o fato é que a cooperação entre indivíduos ocorre, diversos tipos de ações coletivas acontecem, produzindo bens coletivos em alguns casos em níveis ótimos, seja por incentivos materiais ou não-materiais. A realidade parece destruir o mito econômico neoclássico segundo o qual a sociedade é um conjunto de indivíduos isolados que, quando colocados em situações coletivas, tendem sempre a apresentar comportamentos racionais que levam ao oportunismo (OSTROM, 1990).

Outro ponto importante na análise é o ressaltado por COLEMAN (1990), que a distribuição de poder dos atores e de valor dos recursos depende da distribuição de interesse e controle. O que determinará o resultado das relações entre os atores é: a constituição, ou seja, dados o interesse e a distribuição inicial dos recursos em um sistema, determinam-se os valores, dados pela relação de troca, e o poder dos atores; com isso determina-se o equilíbrio da distribuição de controle; deste equilíbrio determinam-se os eventos resultantes. Para a análise de sistemas sociais reais toma-se o caminho inverso, partindo dos eventos até chegar aos valores, distribuição de poder e, finalmente, aos interesses dos atores.

Outro ponto importante é o das ações onde existem externalidades. Segundo Coleman, a existência de externalidades é um dos requisitos para o surgimento das normas. Dois tipos de externalidades podem ser identificados: positiva e negativa. Uma externalidade é positiva quando determinada ação beneficia outros atores. No caso de jogo tipo dilema dos prisioneiros, se ambos jogadores colaborarem, ambos ganham, do que decorreria um incentivo para ambos continuarem a colaborar. Uma externalidade é negativa quando a ação é prejudicial a outros atores, como no caso da poluição do ar. A norma surge como uma forma de minimizar tal externalidade negativa.

As normas podem ser entendidas como o direito socialmente adquirido de controle da ação de um indivíduo por outro, e podem ser classificadas em disjuntas e conjuntas. Normas disjuntas são aquelas em que os beneficiários e os atores alvo das normas são pessoas distintas. As normas

⁴ No caso em questão, o bem coletivo é não excludente: a conservação do Núcleo São Sebastião e dos seus atrativos turísticos.

conjuntas são aquelas em que, ao contrário, beneficiários e atores alvos são os mesmos. Entre esses dois extremos, porém, são encontradas gradações significativas.

Quando as normas são conjuntas, a eficiência social tende ao ótimo, ou seja, todos ganham. Quando se trata de normas disjuntas, essa análise fica um pouco mais complicada, uma vez que sempre há ganhadores e perdedores. Passa a ser importante então, como se dá a distribuição de recursos entre os atores. Se a distribuição é desigual, os interesses de uns contam mais do que os interesses de outros, o que pode acarretar em distorções da eficiência social da norma.

Para Olson, nos grupos grandes existiria a necessidade de uma terceira parte que fizesse cumprir determinadas normas, uma vez que a tendência dos atores individuais, racionais e auto-interessados, é assumir comportamentos oportunistas. Já nos grupos pequenos, a possibilidade de controle mútuo das ações tenderia a minimizar tal problema, o que tornaria esses grupos mais eficientes.

A questão agora é como poderiam surgir e serem mantidas tais normas, ou mais especificamente, as instituições⁵?

BICCHIERI (1997) busca respostas para essa questão. Para ela, normas são um meio de se atingir um determinado fim social que é aceito em uma determinada época e contexto social. A manutenção de uma norma, para Bicchieri, é um problema de ação coletiva: ninguém quer ser o primeiro a violar a norma, pois estaria sujeito a sanções. O comportamento racional, portanto, é o cumprimento da norma. Porém, em alguns casos, não existe sanção para o cumprimento da norma e, mesmo assim, ela é aceita por todos os indivíduos de uma sociedade. Existiria uma internalização da norma. As pessoas desenvolvem sanções internas e sentem-se culpadas quando não cumprem a norma. Isso pode ser ocasionado por um processo cognitivo que merece destaque na abordagem de Bicchieri: as normas emergem pelo aprendizado. Os indivíduos aprendem a se comportar de determinada maneira e internalizam tal comportamento, que pode ser transformado em uma norma, mas a base tanto do comportamento como da mudança é uma determinada estrutura de incentivos, muito mais do que uma “tomada de consciência”, mesmo que o “incentivo” seja obedecer ao padrão dos outros indivíduos da comunidade para obter aceitação e reconhecimento social.

⁵ As instituições podem ser descritas como um complexo de normas e comportamentos que persistem ao longo do tempo servindo a algum tipo de propósito valorizado socialmente. Podem ser uma estrutura de regras reconhecidas e aceitas, enquanto outras são sistemas abstratos de normas e regras, como a legislação ou posse de recursos. Instituições abarcam a vida política, social, cultural e religiosa e fornecem a estrutura dentro da qual as pessoas agem e fazem escolhas. Instituições modelam nosso ponto de vista, as crenças e valores através dos quais nós tomamos decisões. Instituições são as regras da interação humana que somadas aos mecanismos de controle (*enforcement*), limitam e estruturam as relações humanas. Quando aportadas por legislações ou estatutos são consideradas formais e quando relacionadas apenas com códigos de conduta e comportamento são ditas regras informais - geralmente transmitidas através das gerações tornando-se assim fatores culturais. As instituições (formais e informais) podem ser tidas como “as regras do jogo para a sociedade” e as organizações seriam “os jogadores” (NORTH, 1990).

Para WITT (1989), as normas se propagariam através de um processo de difusão simples, e a frequência de ocorrência da norma na população é que influenciaria no processo de tomada de decisão dos atores em adotar ou não a norma. Para este autor, quanto mais atores adotam a norma, maior é a probabilidade de outros atores adotarem, esperando com essa atitude auferir maiores ganhos individuais. Existiria, portanto, um número mínimo de adotantes para que a norma se efetive. Quando esse número é atingido, mais indivíduos irão adotar a norma.

Na verdade, em grupos pequenos existe a possibilidade de interação estratégica entre os atores para a adoção de uma norma, fazendo com que a sinalização entre eles exista e possibilite o aprendizado. Já nos grupos grandes, a ação ocorre entre anônimos, o que impede a ocorrência de aprendizado. A diferença está, portanto, para a adoção de uma norma, na visibilidade da ação individual, ou seja, na possibilidade de se perceber o retorno de uma ação individual no meio das ações dos demais atores.

O trabalho de OSTROM (1990) é fundamental nesta discussão, já que considera a importância das instituições na administração de bens comuns, com destaque para a auto-gestão dos grupos. A principal crítica de Ostrom diz respeito às construções teóricas que muitas vezes suportam a formulação de políticas para o manejo de bens comuns, em especial os recursos naturais, que podem levar a equívocos que influenciam de forma desastrosa o manejo dos recursos.

A primeira delas é aquela que ficou conhecida como “tragédia dos comuns”, citado na introdução deste artigo. Segundo essa teoria, proposta por HARDIN (1968), os recursos naturais estariam fadados ao esgotamento, dado o comportamento racional e auto-interessado (egoísta) dos indivíduos. Como cada indivíduo pretende maximizar o lucro individual, há a tendência de ocorrer uma super-exploração do recurso, com prejuízos no longo prazo. A racionalidade dos indivíduos levaria, portanto, a uma utilização coletiva desastrosa com prejuízo no futuro, uma vez que os recursos se esgotariam.

A segunda crítica é direcionada ao dilema dos prisioneiros. Segundo tal teoria, não existe a possibilidade de cooperação entre os dois jogadores, mesmo sendo esse o comportamento que mais beneficiaria a ambos. Como os indivíduos são racionais, e pela teoria estão impossibilitados de se comunicar, a escolha nessas circunstâncias recai em estratégias inferiores, o que leva a resultados sub-ótimos do ponto de vista coletivo.

Ostrom aborda também as questões do efeito do tamanho dos grupos e sua heterogeneidade. Resultados de análises demonstraram que estratégias associativistas têm maior probabilidade de ter sucesso nos pequenos do que nos grandes agrupamentos. A questão do tamanho acaba por relacionar-se com a homogeneidade ou heterogeneidade do grupo. Grupos menores, pressupõe-se,

tendem a ser mais homogêneos e portanto, o sucesso da auto-gestão dos recursos naturais encontraria aí um campo mais propício .

Tanto na “lógica da ação coletiva” de Olson, quanto na “tragédia dos comuns” e no “dilema dos prisioneiros”, está no cerne do problema a incapacidade de comunicação e/ou realização de acordos e respectivo monitoramento e controle entre os atores. Esses modelos quando aplicados à formulação de políticas para os bens comuns, podem provocar sérias distorções, pois são estáticos e não consideram que as regras podem ser alteradas ao longo do tempo. Ao considerar tais formulações teóricas, as políticas propostas vão em direção a dois extremos: a regulação por uma agência central ou a privatização (controle dos recursos via mercado).

Essas duas propostas de política têm se mostrado insuficientes (ou mesmo desastrosas), o que implica na necessidade de encontrar um novo instrumental teórico que dê conta de casos empíricos onde outras formas de exploração de recursos comuns foram bem sucedidas.

O principal problema da regulação centralizadora é o alto custo da informação, uma vez que a agência não tem condições de conseguir informação completa e conseqüentemente, não tem condições de monitorar e fazer cumprir de maneira eficiente as normas que impõe para a utilização dos recursos. Por outro lado, a privatização dos recursos esbarra na necessidade de definição entre bens excludentes e não excludentes, no fato de não se poder privatizar bens comuns (apenas regularizar sua utilização), e em questões relacionadas à definição de direitos e deveres.

Em contraposição a esses dois extremos, a realidade mostra que grupos de indivíduos se apóiam em instituições alternativas para manejar recursos, obtendo sucesso em boa parte dos casos. Nessas instituições, as regras podem ser alteradas de acordo com a vontade dos indivíduos, podendo levar a resultados que não sejam trágicos. Uma das soluções alternativas é dada pelos próprios atores quando esses negociam um contrato de ação cooperativa. Em grupos pequenos, os próprios atores podem monitorar e fazer cumprir as decisões acordadas. Os aspectos positivos desta forma de ação é que o grupo ganha autonomia, o saber local é valorizado e a auto-estima aumenta, podendo ser tais valores um incentivo que se retro-alimenta na medida que os indivíduos continuam adotando as instituições acordadas e que estas se fazem bem sucedidas.

A pergunta que fica então é: por que em alguns casos os indivíduos têm sucesso nessa auto-gestão e em outros não? Quais as variáveis internas e externas que limitam ou estimulam a capacidade dos indivíduos em resolver seus problemas? Ou ainda, como sair de uma situação onde predominam as ações independentes para adoção de estratégias coordenadas que melhorem o suprimento de benefícios coletivos? Vejamos o cenário atual do Núcleo São Sebastião.

3. O uso público em Unidades de Conservação e o Programa de Ecoturismo de São Sebastião.

Atingir os requisitos para um uso público genuinamente adequado é algo extremamente difícil. Mas quais são os fatores que determinam uma implantação bem sucedida? Por que em certos casos o turismo em áreas naturais exerce efeitos tão maléficos e em outros é a solução para a conservação da natureza? Quais as razões para tais resultados?

O território de São Sebastião contém grande porção de Serra do Mar coberta por Mata Atlântica, que constitui parte do parque Estadual Serra do Mar criado em 1977. O núcleo São Sebastião responde pela administração de 28.393 hectares de Mata Atlântica (área total do Parque no município), o que corresponde a cerca de 80% do território de São Sebastião (SMA, 1998).

Até a realização do Plano Municipal de Turismo, em 1992, as atividades econômicas relacionadas foram sempre orientadas em direção ao aproveitamento das praias e da área plana do município com condições de assentamento, a qual é pequena e restringe-se a faixa costeira situada entre o espigão da Serra e o mar. Após a realização do Plano, no município que possui por volta de 60.000 habitantes, número esse que chega a quintuplicar na temporada, não só as áreas planas como também a encosta (incluindo áreas do Parque) começam a ser usadas com o rótulo de "ecoturismo". A presente pesquisa tem revelado que, mesmo após 12 anos do Plano em 2004, não há ainda planejamento para o desenvolvimento de um turismo compatível com a conservação dessas áreas, existindo, por exemplo, um grande segmento da sociedade que desconhece completamente os limites do Parque, bem como sua finalidade.

A estratégia da Secretaria Estadual de Meio Ambiente vem sendo a de implantar o Parque através de núcleos, e a porção do Parque contida em São Sebastião ficava até recentemente subordinada ao núcleo de Caraguatatuba. O que equivalia a não haver praticamente nenhuma atuação no município, até a criação em 1997 do Núcleo São Sebastião. Em 1992, o Instituto Florestal admitia não ter recursos humanos e materiais mínimos para controle desta área do Parque, que era considerada em situação extremamente crítica nos aspectos de proteção e regularização fundiária, destacando-se justamente as pressões determinadas pela ocupação territorial não controlada e não planejada, em especial voltada aos espaços de "pé de serra" (SMA, 1992). Se antes não havia nenhum funcionário, na época da criação do núcleo havia *um*, hoje, em 2004, havendo *dois* funcionários e dois estagiários. A estratégia do diretor do novo núcleo tem sido a parceria com o município, defendendo a promoção do ecoturismo como principal vetor de melhorias para o Núcleo e como principal alternativa à falta de recursos.

Nesse sentido, o governo municipal iniciado em 1997 desenvolveu em 1998 a proposta do *Programa Integrado de Ecoturismo*, englobando ações de implantação de trilhas na mata, fiscalização ambiental e educação ambiental na rede de escolas do município. Um regulamento

municipal para uso das trilhas, incorporando as regras do regulamento de Parques do Estado e dando poderes compartilhados de supervisão e fiscalização à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e ao Núcleo do Parque, foi estabelecido, obrigando ainda o uso do serviço de monitores locais, o limite máximo no número de visitantes por monitor e ao agendamento prévio dos passeios, de forma a gerar renda para moradores e evitar sobrecarga das trilhas por coincidência de grupos visitantes. Na época, a Petrobras tornava-se patrocinadora do Programa, comprometendo-se a financiar veículos e guaritas para fiscalização ambiental, folheteria turística, a construção de um centro de apoio e informação aos visitantes e a confecção de manuais de apoio ao trabalho de educação ambiental nas escolas (CUNHA, 2002).

Entre janeiro de 1999 e fevereiro de 2000, cerca de 3.000 pessoas visitaram oficialmente os atrativos do Núcleo São Sebastião, sendo guiadas por monitores locais. Progressivamente, o aproveitamento econômico do Parque e dos demais conjuntos naturais e culturais protegidos foi ganhando visibilidade para os atores locais.

Na gestão atual (1001-2004) parece ter havido uma descontinuidade do *Programa de Ecoturismo*, já que dos 4 veículos que seriam fornecidos pela Petrobras, apenas dois foram adquiridos sendo que estes estão sendo usados para fiscalizações ambientais de caráter geral no município, e não especificamente para a fiscalização do uso público no Núcleo. O emplacamento previsto nas trilhas está ainda no papel, e parece que dos 40 monitores ambientais formados no primeiro curso de capacitação, apenas 17 estão realmente na ativa, sendo no máximo 5 os que conseguem viver exclusivamente da atividade. A gestão atual parecia não estar muito interessada em resgatar o Programa de Ecoturismo até que, no começo de 2004, algumas ações foram retomadas graças à articulações do diretor do Núcleo, alguns vereadores, o diretor de Meio Ambiente da Prefeitura e entidades da sociedade civil organizada como a *ALNORTE - Ambiental Litoral Norte* e o *GPN - Grupo de Proteção da Natureza*. Um segundo curso para formação de nova turma de monitores ambientais será realizado, e foi sinalizada a possibilidade de contratação de Guarda-Parques e monitores de ecoturismo por parte da Prefeitura.

As instituições - as regras de funcionamento das sociedades - são fundamentais para quaisquer avaliações e proposições a respeito de modelos de desenvolvimento que procurem harmonizar as relações homem-natureza. O fato é que o ecoturismo está inserido na sociedade, e não depende somente das intenções e capacidades de quem formula seus conceitos ou opera a atividade na prática, ou mesmo da qualidade técnica dessas pessoas, mas de todas as interações que ocorrem no ambiente social. Para a discussão da questão ambiental é fundamental, portanto, tratar as relações sociais.

A experiência da gestão do uso público em São Sebastião parece ter uma relativa abrangência no sentido de apropriação e utilização por iniciativa local dos instrumentos de gestão disponíveis. O *Programa de Ecoturismo* em São Sebastião ensejou a diversificação de grupos locais que vêm a proteção do Parque e dos demais conjuntos preservados como algo prioritário, deslocando os antigos termos do debate local, quando era comum que porta-vozes da especulação apresentassem as Unidades de Conservação como “entraves ao progresso e à geração de empregos”, ou “partes do município que os moradores não podiam usar”. No entanto, os resultados da experiência de São Sebastião mostram que uma redefinição no equilíbrio de forças, associada à apropriação local dos instrumentos de gestão ambiental e à construção de instituições é algo extremamente lento e muitas vezes difícil. Por outro lado, a experiência local mostra também que a abertura de novos caminhos é possível, mas que se tais caminhos não forem além do repertório meramente regulador das agências governamentais, conforme ressalta OSTROM (1990), dificilmente serão colhidos frutos de mudança.

Ostrom aponta para outra abordagem possível, aquela que considera a capacidade dos usuários organizados, “escaparem da armadilha”, criarem suas regras e gerarem benefícios que envolvam a todos e garantam a proteção do recurso. A pesquisadora disserta sobre o que ela chama de um “razoável consenso acerca de um elenco de atributos que os recursos e seus usuários podem possuir ou não, em maior ou menor grau e que podem nos indicar qual a probabilidade de que a auto-gestão ocorra. Quanto aos atributos aplicáveis ao recurso, Ostrom especula que é mais provável que os usuários de recursos desenvolvam suas próprias regras quando: o recurso florestal começou a deteriorar-se, mas ainda não desapareceu; existem indicadores confiáveis sobre as condições do recurso; a disponibilidade do recurso pode ser prevista e, finalmente; quando a área onde está presente o recurso é suficientemente pequena que possibilite o transporte e a utilização de tecnologias de comunicação. Possibilita-se assim o desenvolvimento de conhecimento para o melhor uso. Com relação aos atributos dos próprios usuários, a probabilidade da auto-gestão se efetivar e ter sucesso aumenta quando o uso do recurso é relevante para a sobrevivência dos usuários e estes possuem uma clara visão dos problemas que enfrentam. O balanço custo-benefício deve ser favorável e deve existir confiança e autonomia para a comunidade desenvolver regras próprias. Por último, os usuários devem possuir experiência organizacional anterior.

Os atributos de ambos, recurso e usuários, irão afetar os custos e benefícios dos projetos de uso sustentável. Para vencer este desafio é necessário que as organizações sejam construídas a partir de um elenco de princípios e condições que seja capaz de sustentar os arranjos institucionais necessários ao longo do tempo. Baseando-se em pesquisas já realizadas, Elinor Ostrom apresenta um elenco de princípios observados em organizações robustas e que conseguiram perpetuar-se no

tempo. Entre estes princípios está a possibilidade de existirem acordos e escolhas coletivas. Em outras palavras, se a maioria dos indivíduos afetados pelas regras operacionais pode interferir ou não na modificação destas regras. Outro princípio é o da manutenção de um rol de regulamentos internos nos quais existam regras para aplicação de sanções àqueles que violem as normas acordadas e fóruns próprios para resolução de conflitos. E ainda, o princípio pelo qual o direito de desenvolver suas próprias regras está garantido, sem que elas sejam desafiadas por autoridades externas. As organizações frágeis ou falhas costumam caracterizar-se por apresentar apenas uma parte destes princípios e condições.

No caso de São Sebastião, o fato é que a auto-gestão está longe de ser atingida, haja visto o número de monitores formados na primeira turma e o número de monitores que hoje atuam. A princípio, pode-se concluir que os atrativos naturais presentes no Parque e os problemas associados a sua conservação ainda não são percebidos quanto a sua importância e potencial para impulsionar o desenvolvimento do município, tanto por parte da sociedade civil organizada quanto por parte de empresários e administradores públicos.

No caso de São Sebastião, um elemento fundamental para que haja mudança, é que a abertura de novas possibilidades econômicas em relação a novos usos para os recursos ambientais devem reconhecidos pelos agentes regionais, cuja implantação não apenas abre alternativas para desenvolver negócios e oportunidades de trabalho, mas cria bases para legitimar políticas baseadas no entendimento de conjuntos naturais (como a Mata Atlântica) também como patrimônio que pode ser explorados para impulsionar o desenvolvimento.

Desenvolver modalidades possíveis de aproveitamento econômico e engendrar mecanismos de engajamento dos agentes econômicos é um investimento necessário para iniciar uma nova dinâmica de uso público das Unidades de Conservação. A resposta dos atores locais em São Sebastião mostra um caso em que é difícil conquistar este tipo de adesão, mesmo em face às demandas da realidade regional por uma economia de novo tipo, durável nas quatro estações do ano.

Nesse sentido, o crescimento do ecoturismo no conjunto da economia regional é que terá o importante poder de redesenhar o equilíbrio de forças. O ecoturismo e os interesses envolvidos podem concorrer para ampliar ou não a base de apoio a políticas de desenvolvimento aliadas à conservação da natureza, contribuindo ou não para consolidar planos e propostas regionais desenhados dentro dessa ótica.

4. Bibliografia

- BICCHIERI, C. (1997). "Learning to cooperate". In: BICCHIERI, C., JEFFREY, R., E SKYRMS B. (eds.) **The Dynamics of Norms**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 17-46.
- COLEMAN, J. (1990). **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Tehe Bellknap Press of Harvard University Press.
- CUNHA, I. A. (2002). "Política ambiental local, negociação de conflitos e sustentabilidade: São Sebastião, costa norte de São Paulo". In: ABRAMOVAY, R. (org.) **Construindo a Ciência Ambiental**. São Paulo: Annablume – Fapesp, 2002.
- FEENY, D.; BERKES, F.; McCAY, B. J.; ACHESON, J.M. (1990). "The tragedy of the Commons: twenty-two years later." *Human Ecology*, 18 (1): 1-9.
- HARDIN, G. (1968) "The Tragedy of Commons". *Science* 162: 1243-8
- NORTH, D. C. (1990). **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge. Cambridge University Press.
- OLSON, M. (1965/1971). **The Logic of Collective Action**. Cambridge: Harvard University Press.
- OSTROM, E. (1990). **Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROMEIRO, A. (2000). "Sustainable development and institutional change: the role of altruistic behavior". **Textos para Discussão. IE/UNICAMP**, n. 97, jun. 2000.
- SMA (Secretaria do meio Ambiente do Estado de São Paulo), (1998). **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Caraguatatuba/São Sebastião – Plano de Gestão Ambiental – Fase I**. São Paulo: Secretaria do meio Ambiente, 151p.
- SMA (Secretaria do meio Ambiente do Estado de São Paulo), (1992). **Plano de Ação Emergencial: Implantação e Manejo de Unidades de Conservação**. São Paulo, SP.
- WITT, U. (1989). "the Evolution of Economic Institutions as a Propagation Process". **Public Choice**, 62: 155-72.