



## Desafios da gestão participativa de recursos naturais em uma Reserva Extrativista Marinha no Pará

### Challenges of participatory management of natural resources in a Marine Extractive Reserve in Pará

*Sebastião Rodrigues da Silva Junior* - Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia PPGSA/IFCH da Universidade Federal do Pará. Docente da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Pará, Campus de Bragança. E-mail: sebast@ufpa.br

*Maria Cristina Maneschy* - Doutora em Sociologia pela Université Toulouse-Le Mirail. Pós-Doutorado na Australian National University. Docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia – PPGSA/IFCH da Universidade Federal do Pará. E-mail: maria.maneschy@gmail.com

*Tânia Guimarães Ribeiro* - Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia PPGSA/IFCS da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia PPGSA/IFCH e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará. E-mail: ptolomeu@gmail.com

*Talita Ingrid da Silva* - Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia PPGSA/IFCH da Universidade Federal do Pará. E-mail: talita.ufpa@hotmail.com

#### Resumo

Por definição, uma Reserva Extrativista (Resex) é um território de conservação ambiental em regime de cogestão. Até que ponto a participação dos atores locais – moradores e usuários tradicionais dos recursos – está assegurada? Analisa-se aqui a atuação do Conselho Deliberativo da Resex Marinha Caeté-Taperaçu, no Estado do Pará, a partir do debate sobre a governança participativa e a gestão de recursos comuns. A pesquisa de base, de corte qualitativo, foi feita em diferentes períodos entre 2011 e 2017, envolvendo análise documental, observações e entrevistas com conselheiros e líderes comunitários. O desenho institucional promove a participação dos atores locais na definição das regras de uso e na gestão do território, ao lado de técnicos governamentais, pesquisadores e membros de entidades com assento no Conselho. Porém, há grandes desigualdades na mobilização de seus capitais culturais e sociais, que se evidenciam por ocasião de conflitos que necessariamente emergem nessa modalidade de gestão ambiental.

#### Palavras-chave

Reserva extrativista. Gestão. Conselho. Participação. Conflito social.

#### Abstract

An Extractive Reserve (Resex) is an environmental conservation territory under a comanagement regime. To what extent is the participation of the locals – residents and traditional users – assured? This article analyses the activities of the Deliberative Council of the Caeté-Taperaçu Marine Extractive Reserve, in the State of Pará (northern Brazil). The analysis is grounded in the concepts of participatory governance and management of common pool resources. The pertinent research was undertaken in different periods from 2011 to 2017 and comprised documentary analysis, observations and interviews with advisers and community leaders. The institutional design of the Reserve effectively promotes the involvement of residents and traditional users in the definition of rules regarding the access to natural resources, alongside with government technicians, researchers and members of diverse organizations having seats in the Council. However, they have unequal capabilities to mobilize their social and cultural capitals. Such inequalities become evident in conflicts that necessarily emerge in comanagement regimes.

#### Keywords

Extractive reserve. Management. Council. Participation. Social conflicts.

## INTRODUÇÃO

A Amazônia brasileira abriga populações em ambientes com distintos recursos naturais e que desenvolveram diferentes modos de vida e de uso desses recursos. Especialmente nas cinco últimas décadas, a expansão da fronteira econômica nacional e internacional na região, viabilizada pela rede de estradas e sua infraestrutura associada, tem ameaçado a reprodução socioeconômica de populações tradicionais, como indígenas e comunidades ribeirinhas. Isso se expressa na persistência de índices significativos de violência no campo, além de empobrecimento da biodiversidade.

O intuito de construir outro modelo de desenvolvimento para a Amazônia trouxe mudanças nesse quadro. Em parte, resultam do reconhecimento – consagrado inclusive em fóruns internacionais<sup>1</sup> – de que tende a haver uma relação positiva entre sociodiversidade e biodiversidade (DIEGUES, 2000; OSTROM; COX, 2010; BRONDIZIO; TOURNEAU, 2016; TOLEDO et al., 2017). Trata-se da perspectiva socioambiental. Daí o interesse pelo conhecimento e pela proteção dessas populações, seus modos de vida e práticas culturais, o que motivou a adoção de políticas públicas de conservação respeitosas de seus direitos aos territórios. Nessa linha enquadram-se, no Brasil, as Unidades de Conservação (UC) de uso sustentável, que integram os moradores e usuários dos recursos em sua gestão. Dentre elas estão as Reservas Extrativistas (Resex). A partir do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), elas têm como modelo a gestão compartilhada, isto é, envolvendo tanto esses moradores/usuários quanto o Estado e outras organizações da sociedade civil com interesses nesses espaços. Essa inovação institucional brasileira é objeto de análise neste artigo, que versa sobre a Resex Marinha de Caeté-Taperaçu, no município de Bragança, litoral do Pará, criada em 2005. Em foco o funcionamento do Conselho Deliberativo (CD) e com particular atenção à atuação da Associação de Moradores e Usuários (Assuremacata), que é a representante da população tradicional no conselho.

Trata-se de um espaço no qual se confrontam distintos interesses e visões sobre o território, por categorias sociais heterogêneas. Daí surgiu o objetivo de pesquisar como a população tradicional participa. A permanência dessa população no território depende não apenas de aporte de recursos materiais,

---

<sup>1</sup> Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Rio +10, 2002 (em Johannesburg, África do Sul) e Rio+20, 2012 (Rio de Janeiro, Brasil); Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, 2015, New York, EUA, entre outras.

mas requer considerar as dimensões econômicas, sociais e do conhecimento nas suas relações como o meio ambiente. É preciso ter em conta, portanto, os modelos culturalmente específicos da natureza e da construção dos ecossistemas (ESCOBAR, 2005). A visão socioambiental destaca justamente a multiplicidade de objetivos sociais na gestão das UC.

Em que medida essa população tradicional atua como cogestora, apropriando-se dos mecanismos institucionais na construção do território? Como representante da população tradicional, uma das principais atribuições da Assuremacata é gerenciar a aplicação de recursos materiais, principalmente aqueles originados de programas federais formulados para territórios de conservação ambiental e de reforma agrária. Nessa função espera-se que fomenta o associativismo junto aos moradores e sócios e seja interlocutora junto às instituições governamentais. O processo de gestão não é isento de conflitos entre os agentes sociais. Eles possuem diferentes visões sobre o território, formas específicas de capital social e simbólico (BOURDIEU, 1986; 2005) e adotam estratégias diversas na defesa de seus projetos, conforme analisaram Ribeiro (2016) e Silva Júnior (2013).

É absolutamente necessário analisar a construção desses espaços, considerando a posição de seus ocupantes tradicionais. Toledo et al. (2017, p. 80) advertem que estamos no “período da pós-sustentabilidade”, em que se assiste a uma restrição do foco acerca da sustentabilidade, revalorizando-se as forças de mercado como mecanismo para conservar os recursos naturais. Nesse contexto, as corporações exportadoras de *commodities* associam a preocupação com a sustentabilidade nos negócios. Mas, também, diminui a atenção com a diversidade sociocultural que era valorizada no período que os autores chamam de “modelo de desenvolvimento socioambiental” (TOLEDO et al., 2017). Brondízio e Le Tourneau (2016, p. 1.273) lembram que, embora nos anos 2000 tenha aumentado o número de unidades de conservação na Amazônia, precisamente a ênfase na produção de *commodities* na região estaria comprometendo sua viabilidade.

Diante da relevância de pesquisas sociológicas sobre a construção das UC de uso sustentável na Amazônia e, dentre elas, as Resex marinhas, propõe-se este artigo sobre o funcionamento de uma instância central da participação, o Conselho Deliberativo da RESEX Caeté-Taperaçu. A metodologia contemplou análise de atas de reuniões do CD, entrevistas semiestruturadas com conselheiros e lideranças comunitárias e membros da Assuremacata. Baseou-se, também, nas

observações de reuniões do CD em duas fases – 2011-2012 e 2015-2016 – e no acompanhamento das “Oficinas de Planejamento Participativo para elaboração do Plano de Manejo (PM)”, entre junho e julho de 2012, em comunidades dos oito polos<sup>2</sup> de representação dos moradores e usuários.

Este artigo está assim dividido:

O item 1 caracteriza o debate sobre a inovação institucional que representa a gestão compartilhada em territórios de conservação ambiental; O item 2 analisa a composição do conselho deliberativo, sua dinâmica de funcionamento, o perfil sociocultural dos conselheiros e suas expectativas para atuar neste espaço; O item 3 avalia a formação de estratégias dos conselheiros durante as assembleias, bem como a construção de consensos e a repercussão dos conflitos em torno de agentes sociais com capitais políticos diferentes; O item 4 focaliza a participação da associação dos usuários nesse processo. Por fim, discutem-se os desafios e as oportunidades de aprendizagem dos envolvidos nesses novos arranjos institucionais.

## 1 OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

A Resex é instituição relativamente nova no Brasil, pautada na valorização da participação de diferentes agentes sociais com interesses no território. Sua formulação é parte das mudanças concebidas no contexto de abertura política, no marco da Constituição de 1988. Entre as novidades desse contexto estão os conselhos gestores, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil. Como exemplos, os orçamentos participativos municipais, os comitês gestores de bacias hidrográficas e os conselhos deliberativos das UC. A notar, todavia, que mesmo atendendo a uma demanda dos movimentos sociais (GOHN, 2011), esses espaços foram recebidos com desconfiança em relação à efetividade da participação popular e de seu poder de influenciar decisões políticas (ABERS, 2003).

As Resex tiveram origem em lutas sociais que se travaram no decorrer das décadas de 1970 e 1980 no interior da floresta amazônica, com destaque para os seringueiros na Amazônia Ocidental, cuja sobrevivência ligava-se ao acesso às árvores nativas de seringa, espalhadas em vastas extensões de floresta (ALMEIDA, 2004). A expansão da fronteira agropecuária e madeireira promovia então a apropriação privada das terras. Por conseguinte, ameaçava comunidades

<sup>2</sup> Os oito polos da reserva são: Acarajó, Ajuruteua, Bacuriteua, Campo, Caratateua, Cidade, Tamatateua e Treme. As localidades citadas são sedes dos distritos e agregam as comunidades na jurisdição. Os comitês dos polos são as instâncias de participação que contam com cinco representantes, escolhidos entre as comunidades que constituem um polo.

baseadas no extrativismo florestal e nas correspondentes formas sociais de apropriação (SCHMINK; WOOD, 2012).

Para resistir, os seringueiros se organizaram inicialmente como movimento agrário, por meio de sindicatos de trabalhadores rurais. A associação entre seus anseios por terra e meios de subsistência e os de movimentos ambientalistas em prol da proteção da natureza amazônica trouxe força política aos seringueiros – afinal, a exploração da seringa depende da floresta em pé. O reconhecimento nacional traduziu-se na implantação da primeira Reserva Extrativista no Brasil, unindo direito à terra comunitária e compromisso de uso sustentável de seus recursos. Trata-se da Reserva Alto Juruá, em 1990, no estado do Acre, instituída após o assassinato de seu líder Chico Mendes, em 1988.

Foram fatores relevantes nessa trajetória a conjuntura nacional pós-regime autoritário, com a valorização da participação da sociedade civil e, no âmbito internacional, o crescimento do socioambientalismo. Esses elementos foram apropriados pelo movimento de seringueiros do Acre, unindo o discurso ambiental à causa social (ALMEIDA, 2004; CUNHA, 2012). A transformação dessa luta em paradigma de desenvolvimento é parte de um processo maior que Lopes (2004) identificou como ambientalização da questão social.

A construção dessas unidades de conservação tem suscitado pesquisas sobre a inclusão da população local como interlocutora e sujeito de direitos. O desafio é conciliar na prática, os interesses da conservação da natureza, por si só heterogêneos, e os de diferentes grupos sociais. A literatura sociológica assinala como aspecto positivo o fato de que esses espaços possibilitam encontros de saberes sobre o meio ambiente (CUNHA, 2012; MANESCHY et al., 2017). Mas, por outro lado, alerta-se para o perigo de se tornarem estruturas apenas formais, com debilidades de empoderamento dos grupos locais (GOHN, 2011; FONSECA et al. 2012). O perigo, no entanto, não pode descartar as possibilidades da criatividade social para transformar esses espaços partilhados. É necessário avaliar a importância dos mecanismos participativos na implantação das políticas públicas no Brasil (CORTEZ, 2009, p. 21), pós-1988. Vários estudos tratam da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, a partir das interações entre os atores que constituem essas esferas sociais (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015; TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011; ABERS; BÜLLOW, 2011).

A análise, aqui, deve considerar dois aspectos. Primeiro, a institucionalização das Resex segue modelo inscrito na legislação, a ser implantado nas experiências particulares. Segundo, as Resex marinhas diferem das florestais, dentre outros aspectos, porque os recursos marinhos são móveis. Esse fator dificulta a definição de fronteiras jurídicas precisas, assim como dificulta a exclusão de

usuários externos que buscam os mesmos recursos, o que suscita problemas peculiares de apropriação e, conseqüentemente, de formulação de regras de uso e seu monitoramento (MCKEAN; OSTROM, 2001). Esses dois aspectos favorecem a emergência de conflitos. Pode-se indagar se os mecanismos institucionais permitem a explicitação e o encaminhamento desses conflitos. E, ademais, se permitem que os atores locais – moradores e usuários tradicionais – expressem suas vozes.

Como gerir o território, conciliando os interesses em jogo? Para tal análise, Abers (2003) oferece subsídios em texto sobre participação em políticas públicas no Brasil. Ela afirma que o sucesso de fóruns participativos depende de que se consiga animar os interesses de todos os envolvidos, criando uma “sinergia” entre eles, conceito este baseado em Evans (1996). Destaca também a “capacidade de os atores perceberem que tal confluência de interesses existe” (ABERS, 2003, p. 261). Trata-se da percepção de que nos mecanismos de participação há oportunidades efetivas para agir e para alcançar resultados, ou seja, as “estruturas de oportunidades”. As experiências que essa autora pesquisou foram criadas em atendimento a exigências legais ou financeiras, de tal sorte que poucas encontraram objetivo concreto em torno do qual a “sinergia entre as motivações dos vários atores pudesse ocorrer” (ABERS, 2003, p. 270). O sucesso dos fóruns participativos em conquistar autoridade, argumenta a autora, depende então de “alianças entre atores de Estado e atores da sociedade”, visando à resolução de problemas que são significativos naquele contexto. E as ações coletivas bem sucedidas não se atêm aos instrumentos previstos no modelo, mas por vezes abrem espaço para negociar novas soluções.

A perspectiva de análise de Abers (2003) converge com elementos da abordagem chamada de gestão adaptativa de recursos naturais comuns, como são os recursos pesqueiros (SCHULTZ; DUIT; FOLKE, 2011; OSTROM, 1990). Também encontra eco na proposta de Jentoft (2007) sobre a “governança interativa” como condição para o uso sustentável de territórios de pesca. Assim como Abers (2003), o autor chama a atenção para o problema da diversidade de atores envolvidos na governança e seus poderes respectivos. Para esse estudioso, a condição de ator implica ter a “consciência comum” do que o leva a se envolver na gestão do território. Para que isso ocorra, além de um desenho institucional percebido como apropriado, é preciso que as medidas propostas também sejam vistas como ética e socialmente justas. Jentoft (2007) chama assim a atenção para o plano dos valores e das representações sociais dos participantes, incluindo as “imagens de fundo” tanto sobre o sistema de gestão pesqueira, quanto sobre os recursos em si. Daí a importância, segundo ele, de instâncias que possibilitem aos

atores explicitarem e confrontarem seus pressupostos e representações sobre o meio natural e seus recursos, contribuindo para o que chama de “aprendizado interativo”. Esse “aprendizado” é outra característica da governança interativa. Maneschy et al. (2017) argumentaram, seguindo Jentoft (2007), que a legitimidade da conservação ambiental depende dos princípios em que se baseia e de seu compartilhamento entre diferentes grupos sociais.

## **2 A LÓGICA DAS NEGOCIAÇÕES NO CONSELHO DELIBERATIVO**

O Conselho Deliberativo da Resex é presidido pelo órgão legalmente responsável pela administração da UC, o ICMBio. Compõe-se de representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na reserva e seu entorno. O CD apresenta um desenho institucional de partilha de poder, no sentido que Avritzer (2008) confere a essa expressão. Durante a gestão 2010-2012, a representação pelas 23 vagas distribuía-se assim: 30% para órgãos públicos (sendo 9% órgãos federais, 13% estaduais e 9% municipais); 48% para as populações tradicionais e 22% organizações da sociedade civil. Coaduna-se com o que prevê a legislação quanto à representação das populações tradicionais (BRASIL, 2007).

Os representantes das populações tradicionais são pescadores, coletores de caranguejo e marisqueiras, isto é, mulheres que atuam na pesca, notadamente nas etapas pré e pós-captura, a exemplo de conserto de redes e processamento do pescado. Enquadram-se na definição de populações tradicionais também os representantes do Sindicato dos Pescadores Artesanais e um membro do Conselho Nacional de Seringueiros e Populações Tradicionais. A notar que no biênio 2011/2012, o representante do Poder Legislativo era um vereador que fazia parte da categoria dos pescadores, tendo sido inclusive, presidente da Assuremacata. Dentre os representantes dos órgãos públicos, encontram-se biólogos, veterinários, engenheiros de pesca, arquitetos e militares.

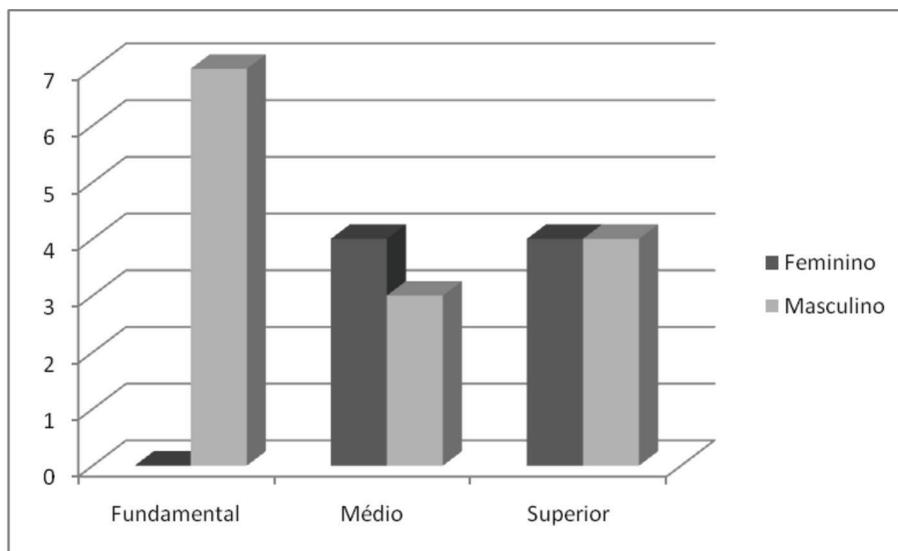
As populações tradicionais têm sua vida ligada ao universo da pesca. Seu trabalho segue o tempo das marés, dos ciclos reprodutivos e das migrações das espécies e por vezes desembarcam em portos distantes. Seus representantes no CD frequentemente atuavam como lideranças em suas comunidades; outros traziam experiência em sindicatos e, em bem menor proporção, em partidos políticos.

Já os representantes de órgãos públicos têm rotinas próprias de contextos urbanos e acesso corrente às telecomunicações. Em alguns casos, visitam as comunidades locais com as quais as instituições têm convênios. Muitos pesquisadores atuam em ensino e em extensão, vinculados a universidades e institutos.

Essas categorias possuem “recursos organizacionais”, segundo Fuks e Perissinoto (2006, p. 72), que são recursos ligados à posição social e institucional dos seus atores. Trata-se de uma forma de “capital social” na acepção de Bourdieu (2005), conceito que sublinha a força das relações sociais que os agentes trazem para as arenas de deliberação. Para melhor entender suas interações, há que se considerar ainda as diferenças de origem, sexo, escolaridade, assim como a familiaridade com a linguagem e as temáticas alvo dos debates. Este último tema também foi tratado por Spinola (2012), em estudo com Resex no estado de Santa Catarina.

Na Caeté-Taperaçu, dos vinte (20) entrevistados, 14 eram do sexo masculino e apenas 6 do feminino. A escolaridade distribuía-se regularmente entre nível fundamental, médio e superior. Entre os de maior escolaridade, prevaleciam os representantes de órgãos públicos, enquanto os pescadores e os moradores se distribuía entre os níveis fundamental e médio de estudo. Na faixa de escolaridade mais baixa, o predomínio era de homens (Figura 1).

Figura 1 - Perfil dos conselheiros da Reserva Extrativista Marinha de Caeté-Taperaçu, segundo o sexo e a escolaridade



Fonte: Pesquisa de campo (2012)

O diferencial de formação escolar pode ter reflexos na participação, conforme acentuaram Ferreira (2002) e Batista (2010), em estudos sobre escolaridade de lideranças e membros de associações comunitárias. Com

efeito, constatou-se que nas assembleias para elaboração do Plano de Manejo<sup>3</sup>, representantes das populações tradicionais comumente referiam-se ao caráter demasiadamente técnico das discussões (FURTADO; SILVA, 2012). A linguagem dos profissionais encarregados de conduzir o processo de formulação do plano era avaliada pouco acessível para a maioria dos presentes.

Quando se questionou os conselheiros sobre o que os levava a participar do CD, evidenciou-se que os representantes dos órgãos públicos, em geral, faziam-no como parte de suas atribuições profissionais. Houve, também, respostas relativas ao “interesse pela questão ambiental” e “pela pesquisa”. Os representantes das populações tradicionais atribuíam ao “desejo de bom funcionamento nas decisões”, ao “interesse em saber das coisas, para poder contribuir” e à “necessidade de participar, pelo povo da gente”. Finalmente, por serem lideranças em suas comunidades, como expressaram as seguintes respostas: “A comunidade achava que eu podia representar”; “Eles vieram aqui e me convidaram”; “Eu era do comitê, aí acharam que eu poderia ser conselheiro”. Uma representante citou a “importância do controle social e da participação política da mulher”, podendo-se notar que ela atuava em um movimento de mulheres na região bragantina<sup>4</sup>. Os representantes das populações locais, portanto, referem sua presença ao conhecimento que podem adquirir, ao respaldo em suas localidades e à chance de discutir os problemas que suas comunidades enfrentam.

Tais motivações remetem ao tipo de vínculo que os conselheiros têm ao território. Enquanto os técnicos e representantes institucionais concebem-no por seu valor de conservação, além da ligação profissional com o lugar, os moradores e usuários ligam-no aos interesses dos representados, pessoas que como eles dependem diretamente dos recursos a serem geridos. Argumenta-se que em um espaço como este, os representantes das populações locais podem criar condições de influenciar nas políticas para suas comunidades, haja vista o caráter mais premente dos interesses que nutrem em relação à Resex e a proporção maior de assentos que ocupam no Conselho em relação aos das outras categorias.

A frequência dos conselheiros às reuniões era variável. Em seis reuniões analisadas de 2010 a 2012, ICMBio e Assuremacata estiveram presentes em

<sup>3</sup> Documento técnico que objetiva mapear o zoneamento e estabelecer as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais no território de abrangência da UC. Em 2009 foi desenvolvido o diagnóstico fase 1, e no ano de 2012 foi finalizado o diagnóstico fase 2 do plano de manejo da Resex Caeté-Taperaçu.

<sup>4</sup> A microrregião Bragantina compreende os municípios Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Capanema, Igarapé-Açu, Nova Timboteua, Peixe-Boi, Primavera, Santa Maria do Pará, Santarém Novo, São Francisco do Pará e Viseu, que por sua vez pertencem à mesorregião do Nordeste Paraense. Os manguezais são parte da paisagem da região, integrando ecossistemas costeiros de grande importância biológica.

todas, o que é esperado dada sua função à frente da gestão. A frequência dos representantes dos comunitários foi no geral expressiva, mas com algumas diferenças notáveis. Apenas dois representantes de (núcleos que reúnem localidades próximas) estiveram em todas as reuniões. Três estiveram em 80%, enquanto os representantes de dois polos compareceram em apenas 30%. Os representantes das organizações públicas e da sociedade civil tiveram frequência mais variada. A UFPA, a Emater e a Prefeitura do município tiveram 80% de presença. Mas, nota-se que cinco das entidades com assento não foram a nenhuma reunião. Calculando-se a média de presença, tem-se que os representantes de populações tradicionais participaram de 3 a 4 das 6 reuniões e os representantes das organizações, entre 2 a 3 presenças. Se as variações de frequência das organizações podem ser entendidas pelo grau diferencial de sua motivação ou envolvimento na construção da Resex, as dos representantes de moradores e usuários requer muita atenção, uma vez que em tese o vínculo ao território é similar (Tabela 2).

Tabela 2 - Frequência dos representantes nas assembleias, 2010-2012

<b>ORGÃO/INSTITUIÇÃO/ENTIDADE</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1. Assuremacata	6	100
2. ICMBio	6	100
3. Polo Bacuriteua	6	100
4. Polo de Tamatateua	6	100
5. Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS)	5	83
6. Emater	5	83
7. Polo Acarajó	5	83
8. Polo Ajuruteua	5	83
9. Polo Cidade	5	83
10. Prefeitura Municipal	5	83
11. Universidade Federal do Pará (UFPA)	5	83
12. Câmara de Vereadores	4	66
13. Capitania dos Portos	3	50
14. Movimento dos Pescadores do Pará (Mopepa)	2	33
15. Polo Caratateua	2	33
16. Polo Treme	2	33
17. Sindicato dos Pescadores Artesanais	2	33
18. Igreja Evangélica	1	16
19. Colônia de Pescadores	-	-
20. Diocese	-	-
21. Secretaria de Meio Ambiente3	-	-
22. Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR)	-	-
23. Comarca de Bragança	-	-

Fonte: Pesquisa de campo (2011)

Obs: os representantes locais eram representados por polos.

Quanto à escolaridade dos membros, sabe-se que esse fator em si não é impeditivo para a ação política e, por conseguinte, para se exercer influência nas deliberações. No campo da gestão ambiental, especialmente, a escolaridade não é decisiva, ainda que muito relevante, pois as propostas para a conservação devem idealmente encontrar respaldo nos parâmetros da ciência. Porém, para a regulação do uso dos recursos naturais, que é o objetivo principal dos planos de manejo, os pescadores, agricultores e coletores são detentores de conhecimentos especializados, em decorrência da vivência no lugar. Seu estoque de conhecimentos é fundamental, sobretudo onde a pesquisa científica é limitada. É a base do que determinados autores caracterizam como etnoconservação, isto é, a associação entre conhecimentos técnico-científicos e conhecimentos ecológicos locais, estes últimos imersos na cultura e na história das populações em suas relações com o meio ambiente (DIEGUES, 2000). É lícito se falar como Leff (1994) que o “diálogo de saberes” locais e externos é um requisito para se lidar com a complexidade e as incertezas.

### **3 CONSELHO DELIBERATIVO: FORMAÇÃO DE CONSENSOS E FONTE DE CONFLITOS**

Em se tratando da gestão de reservas extrativistas, que abrigam recursos naturais utilizados em comum, o potencial de conflitos é grande (MCKEAN; OSTROM, 2001). Por conseguinte, o CD é peça crucial na gestão. Pois, em teoria, ele assegura a expressão dos interesses, valores e representações sobre o território, canaliza conflitos e pode levar à formação de consensos mínimos entre os grupos.

Na atuação do CD, há dois elementos a considerar. Primeiro, como se encaminham os interesses conflitantes e, segundo, como as partes negociam. Por isto, esta parte do artigo trata de alguns momentos marcantes no CD, observados durante a pesquisa de campo.

Segundo os entrevistados, um desses momentos ocorreu no processo de elaboração do Plano de Manejo. Tratava-se de uma reunião em que os representantes dos moradores rejeitaram por unanimidade proposta apresentada por uma consultoria que fora contratada especialmente para produzir a primeira versão do plano. Praticamente todos se posicionaram contra a proposta em si e contra a condução do processo pelo consultor, tida como impositiva e autoritária. Em razão desse posicionamento, outra proposta foi posteriormente elaborada e encaminhada para deliberação segundo uma metodologia que previa oficinas prévias de discussão. Na assembleia de 14 de maio de 2012, foi então

apresentada ao Conselho uma equipe contratada pelo ICMBio para conduzir o Plano de Manejo das Resex de Bragança e de Augusto Correa, município vizinho que também contém uma reserva. A equipe vinha de uma consultoria sediada em Brasília (DF) que havia vencido a nova licitação. Ela apresentou na oportunidade sua proposta. As questões foram discutidas em oficinas de dois dias realizadas em diferentes localidades polo da Reserva. Os membros opinaram desde como seriam conduzidas as oficinas, até as datas e locais.

Outro momento marcante ocorreu por ocasião da apresentação no Conselho, de um projeto interinstitucional intitulado Manguezais do Brasil, cujo objetivo era colher subsídios ao “Plano de Manejo Pesqueiro” para o conjunto das Resex marinhas no país, construído por regiões. Ou seja, além dos planos de cada Resex, também se disporia de um plano para as reservas do estuário amazônico, uma iniciativa notável por estimular a comunicação e a coordenação de esforços. Como os pescadores não atuam somente na sua jurisdição torna-se ainda mais oportuno um plano acordado entre diferentes unidades. As reuniões de apresentação pelos pesquisadores e de coleta de dados sobre o meio ambiente e as formas de pesca não suscitaram maiores divergências. Isto não quer dizer que não tenha havido críticas. Um dos conselheiros, em dado momento, chamou atenção para o fato de que projetos dessa natureza nem sempre respeitam as especificidades locais.

Eventos relativos à aplicação de recursos materiais e financeiros direcionados à Resex, geralmente no quadro de políticas públicas, tendiam a gerar fortes divergências. Também nesse caso, trata-se de dar seqüência a programas e ações definidos externamente, próprios das atribuições legais de uma unidade de conservação do gênero. Um primeiro exemplo digno de nota aconteceu durante a reunião para discutir os critérios sobre o Programa Bolsa-Verde<sup>5</sup>. Na ocasião, conselheiros questionaram a falta de uma reunião para seleção dos beneficiários. Segundo o então gestor da Resex, a lista com o nome das famílias contempladas devia ser elaborada com um prazo de apenas 15 dias, sem tempo hábil para se convocar uma assembleia. Justificou que pôde reunir um pequeno número de pessoas, discutir com elas e seguir junto às comunidades para obter as assinaturas dos beneficiários.

Assim, verifica-se que a discussão sobre o programa centrou-se nos

---

<sup>5</sup> O Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde (PBV) foi lançado pelo Governo Federal, em 2011. A política, que faz parte do Programa Brasil Sem Miséria, objetivava atender a um público em vulnerabilidade social. As diretrizes do PBV têm a pretensão de unir duas metas estabelecidas pelo governo federal: o combate à pobreza e a conservação ambiental. É destinado às famílias em condição de pobreza extrema, que residem em áreas de conservação ambiental.

procedimentos, pois havia uma percepção de falta de clareza, ou mesmo de injustiça no encaminhamento de tema considerado de grande relevância para os moradores. É de se notar que o conceito central no qual se baseia o programa Bolsa-Verde, o de “serviços ambientais”, continua merecedor de uma reflexão entre os envolvidos. Afinal, eles estão a construir um território que tem como objetivo a sustentabilidade de seus ecossistemas.

Outra pauta sobre distribuição de recursos motivou debates acalorados. A reunião para tratar dos “resíduos” financeiros oriundos do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foi das mais polêmicas nos períodos de pesquisa. Os resíduos são sobras dos recursos financeiros do PNRA direcionados à Reserva e que devem ser aplicados em obras de interesse comum. Essa questão evidenciou dissensos entre as duas organizações chave no Conselho, a Associação de Moradores e Usuários e o ICMBio, bem como no interior mesmo da associação. Na ocasião, a secretária da associação questionou o próprio presidente sobre a prestação de contas, seguida por outros presentes. O representante do ICMBio, por sua vez, cobrou transparência e conformidade aos requisitos legais. O presidente da Assuremacata justificou como havia conduzido o processo, com consulta prévia aos beneficiários.

Mais um momento controverso ocorreu quando o gestor da Resex cobrou do poder público municipal clareza no emprego das verbas destinadas à Reserva. Da parte da Prefeitura, estavam presentes três secretários e uma assessora jurídica. Eles justificaram os “erros cometidos” e afirmaram estar em busca de solução. O representante do ICMBio proclamou a necessidade de licença para obras no interior da Reserva e, novamente, a transparência, arguindo: “se tivesse a licença, isso não teria acontecido”; “de onde vem a piçarra [para pavimentação de vias]? Se não tem [licença], precisa explicar, ou que faça ações reparadoras”. Solicitou da Prefeitura “... mais carinho com a Resex, pois ela recebe uma verba considerável para aplicar”.

#### **4 AS ASSOCIAÇÕES E A PARTICIPAÇÃO**

A Resex envolve associações de certo modo compulsórias. É o caso da associação dos moradores e usuários e, também, da formação de comitês locais nas comunidades e seu agrupamento por polos. Um desafio para a participação é, então, fomentar o associativismo nessas associações. Associativismo designa as práticas de agregação para tratar problemas comuns mais espontâneas, consoantes os padrões culturais. O associativismo pode estar expresso, por exemplo, em organizações de cunho religioso, ou em organizações informais de colaboração

entre parentes e vizinhos para efetuar alguma melhoria na comunidade. E ele pode estar ausente de associações constituídas por obrigação legal, por exemplo.

A gestão compartilhada requer decisões tomadas de forma associativa, mas as associações padecem de certo formalismo presente na sua formação. A Assuremacata é exemplar. No período da pesquisa, detectou-se que sua representação no CD vinha desapontando representantes das comunidades e outros membros do CD, enquanto que o ICMBio, à época, recebia mais avaliações positivas que ela. Por um lado, a representação do ICMBio está referendada como órgão do governo federal. Por outro, cabe à Assuremacata representar os interesses de seus associados, não havendo até aí contradição fundamental. Potencial conflitivo há, uma vez que se trata de interesses e caminhos do Estado e de interesses e caminhos das populações locais, mesmo que convergindo para o mesmo fim.

É preciso ponderar se as fricções entre o dirigente da associação-mãe e o representante oficial da gestão eram, em parte, reflexos das obrigações do enquadramento institucional da Resex. O modelo, sob a presidência do representante estatal é pré-definido, assim como a necessidade de se dispor de uma associação de usuários e moradores. O desenho de representação é, de certo modo, imposto. O mesmo se diz para a administração dos fundos públicos de incentivo a reservas extrativistas, incumbência do órgão gestor. Abre-se então um campo potencial para conflitos, especialmente porque estão em jogo apoios financeiros e materiais para famílias vulneráveis economicamente, que vivem e dependem do território. O conflito social mescla-se ao ambiental, o que requer um cuidadoso manejo por parte dos líderes e gestores, para relevar o que é comum entre os membros e promover a ação conjunta (ABERS, 2003).

Como indicado (SILVA JUNIOR et al., 2014), o conselho deliberativo vinha se reunindo com maior frequência do que a própria Assuremacata, a representante por excelência das comunidades locais no Conselho. O que esse descompasso pode manifestar? Algumas hipóteses são plausíveis: dependência excessiva do Estado e de seus recursos econômicos por parte dos moradores e usuários; vigência entre os atores sociais da Resex de uma percepção social que associa as rotinas/responsabilidades de gestão principalmente ao Estado; dificuldades efetivas de reunião pelos locais; conflitos políticos cujas ramificações partidárias se manifestam nas instâncias de governança da Resex. As relações de poder estão presentes não só internamente, mas também com agentes externos, como ilustrou a polêmica com a Prefeitura, tratada acima. Tornar o CD um espaço decisório que tenha significado para os moradores e usuários, e não seja apenas meio formal de autoridade e de distribuição de recursos, depende em parte de

se fortalecer o associativismo nos novos moldes, notadamente na Assuremacata. No CD tomam-se decisões cruciais para o futuro do território.

## CONCLUSÕES

A construção social da instituição Resex é um processo dinâmico e aberto. Relações de poder se estabelecem e se reproduzem para concretizar a gestão participativa do território. O conselho deliberativo tem papel chave, pois nele transitam temas como o Plano de Manejo, indicam-se beneficiários de bens e serviços e se decide a regulação e o monitoramento das atividades produtivas.

O conselho promove encontros inéditos naquele contexto. Traz à mesa de negociação representantes das comunidades, pesquisadores, técnicos, membros de movimentos sociais, representantes de igrejas e outros. Novas conexões se tecem entre comunidades locais e entidades externas, a exemplo da Associação Nacional das Reservas Extrativistas, na qual tem assento uma conselheira que também representa uma comunidade de pescadores e agricultores.

A criação das reservas extrativistas foi fruto de uma nova representação social sobre conservação ambiental, no país e no plano internacional, representação por sua vez ligada ao próprio avanço da teoria e da prática da conservação e do socioambientalismo. Passou-se a reconhecer que as populações tradicionais prestam “serviços ambientais” à sociedade, usando e protegendo o ambiente para as gerações atuais e futuras.

As dinâmicas sociais do conselho deliberativo têm o potencial de impulsionar a consolidação do território. Especialmente porque nas reuniões, oficinas, seminários, podem se intercambiar os saberes ambientais, o que é ressaltado na literatura. Esse potencial, todavia, até o período desta pesquisa estava pouco explorado na Caeté-Taperaçu. Como se verificou, muitos conselheiros mantinham-se distantes do processo. A prevalência da linguagem técnica nos documentos e os prazos exíguos para algumas tomadas de decisão cruciais levavam aos reclamos sobre a pouca clareza e à percepção de injustiça nos procedimentos. Em entrevista recente, um líder comunitário assíduo às reuniões lembrou com satisfação da participação dos moradores na formatação do plano de manejo. No entanto, afirmou jamais ter lido ou discutido o documento. O fato denota que é válido promover a “tradução” do texto técnico para os termos locais. Ou ainda, de se elaborar documentos de apoio que partam do conhecimento local/tradicional.

A competência técnica e discursiva própria da esfera burocrática e acadêmica é um requisito para aí atuar com mais eficácia. Por conseguinte, ainda que a tônica

da gestão ambiental seja o aprendizado mútuo, conforme os princípios da gestão ambiental participativa, expressivas desigualdades de poder permaneciam. Ao menos em parte, as desigualdades passam pelo acesso ao capital cultural e social, na concepção de Bourdieu (2005), que os membros do conselho trazem para a esfera de decisões. Esse quadro social propicia as menções frequentes à “falta de transparência” no manejo dos recursos financeiros destinados à Reserva. Em matéria de gestão de recursos comuns, fragiliza-se a legitimidade das regras de uso deliberadas em conjunto.

As condições de sustentabilidade requerem a compreensão de que as atividades produtivas e o próprio território possuem dimensões plurais, são econômicas, mas também culturais e simbólicas. A participação das diversas categorias de usuários na gestão, em processos deliberativos, dando lugar à expressão dos conflitos é um passo seguro nessa direção.

Conforme a literatura sobre participação em políticas públicas e em gestão ambiental, conclui-se que falta do lado da população tradicional encontrar e explicitar os objetivos comuns e as estratégias. Por outro lado, cabe aos técnicos, conforme seu compromisso com a causa social, o esforço de adaptar suas práticas para concretizar o encontro com os atores comunitários. Nesses termos, abre-se caminho para que o conselho tenha autoridade, para que se efetivem os diálogos de saberes e a gestão interativa e adaptativa. Assim, a conservação será produzida a partir das experiências e vivências no lugar, respeitando-se a normatização legal e o compartilhamento de poder entre atores locais e externos. Esses atores detêm recursos não só diferentes, mas desiguais.

Em tempos de “pós-sustentabilidade”, as Resex seguem na contramão das novas tendências, procurando a conciliação do social e do ambiental na sustentabilidade. Seguem sendo experiências únicas, merecedoras de visibilidade e de empoderamento.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1/2, p. 221-256, 2003.

ABERS, R.; BULOW, M. Von. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

ALMEIDA, M. W. B. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. **RBCS**, v. 19, n. 55, p. 33-53, 2004.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BATISTA, I. M. da S. **Participação, organização social e desenvolvimento sustentável no contexto da RESEX Mãe Grande de Curuçá**. 2010. 199f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 361.

\_\_\_\_\_. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. G. (Ed.). **Handbook of theory and research for the Sociology of Education**. Nova Iorque: Greenwood Press, 1986. p. 185-206.

BRASIL. **Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha de Caeté-Taperaçu**. Bragança, 2007. Disponível em: <<https://sogi8.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/.../documento%201.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

BRONDIZIO, E. S.; TOURNEAU, F. M. L. Environmental governance for all. **Science**, 352 (6291), p. 1272–1273, 2016.

CÔRTEZ, S. V. Atores, mecanismos e dinâmicas participativas. In: CÔRTEZ, S. V. (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. p. 208.

CUNHA, C. C. Institucionalização das reservas extrativistas: da política agrária à política ambiental. In: RASIA, J. M.; SALLAS, A. L. F.; SCALON, Celi (Org.). **Temas da Sociologia Contemporânea**. Rio de Janeiro: 7 Letras. 2012. p. 304.

DIEGUES, A. C. (Org.). **Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza**. São Paulo: Hucitec-NUPAUB-USP, 2000. p. 273.

ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, E. (Org.) **A colonialidade do saber**. Eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO. 2005. p. 133-168

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p.1033-1103, 1996.

FERREIRA, L. S. **Políticas educacionais e desenvolvimento**: a experiência da Reserva Extrativista Marinha do Soure, Pará. 2002. 105f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

FONSECA, I. F. da; BURSZTYN, M.; MOURA, A. M. M. de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: O caso do conselho nacional do meio ambiente. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 20, n. 42, p. 183-198, 2012.

FUKS, M.; PERISSINOTO, R. Recursos, decisão e poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **RBCS**, v. 21, n. 60, p. 67-81. 2006.

FURTADO, L. C. de O.; SILVA, P. E. da. **Relatório das oficinas do Plano de Manejo da Reserva Extrativista de Caeté-Taperaçu**. Bragança, 2012. Não publicado

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 128.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015.

JENTOFT, S. Limits of governability: institutional implications for fisheries and coastal governance. **Marine Policy**, 31: p. 360-370, 2007.

LEFF, E. **Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable**. Siglo XXI-UNAM. México DF, 1994. P. 536.

LOPES, J. S. L. (Coord.); ANTONAZ, D.; PRADO, R.; SILVA, G. (Org.). **A ambientalização dos conflitos sociais: participação e controle público da poluição industrial**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2004. P.333.

MCKEAN, M. A; OSTROM, E. Regime de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: A. DIEGUES; A. C. MOREIRA (Org.). **Espaço e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001. p. 79-95.

MANESCHY, M. C.; RIBEIRO, T.; MOREIRA, E.; NUMMER, F.; GONÇALVES, I. L. Sociologia e gestão ambiental: considerações a partir de uma Reserva Extrativista Marinha. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 53, n. 2, p. 339-348. 2017.

OSTROM, E.; COX, M. Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis. **Environmental Conservation**, v. 37, n. 4, p. 451–463, 2010.

OSTROM, E. **Governing the commons**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

RIBEIRO, T. G. Limites e desafios da participação em processos decisórios numa Unidade de Conservação. In: TEISSERENC, M. J. da S. A.; SANT'ANA JUNIOR, H. A.; ESTERCI, N. (Org.). **Territórios, Mobilizações e conservação socioambiental**. 1. ed. São Luiz: EDUFMA, 2016, p. 261-284.

SCHMINK, M.; WOOD, C. H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Belém: Edufpa, 2012.

SCHULTZ, L.; DUIT, A.; FOLKE, C. Participation, Adaptive Co-management, and Management Performance in the World Network of Biosphere Reserves. **World Development**. v. 39, n. 4, p. 662-671, 2011.

SILVA JUNIOR, S. R. da; SIQUEIRA, D; MANESCHY, M. C.; RIBEIRO, T. G. Conservação dos recursos naturais, práticas participativas e institucionalização: Reserva Extrativista de Caeté-Taperaçu/Amazônia Brasileira. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XVIII, n. 477. 2014.

SILVA JÚNIOR, S. R. **Participação e relações de poder no Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha de Caeté-Taperaçu, Bragança-PA**. 2013. 127f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

SPINOLA, J. L. **Participação e deliberação na Resex do Pirajubaé**. 2012. 207f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, n. 84, p. 353-364, 2011.

TOLEDO, P. M.; DALLA-NORA, E.; VIEIRA, I. C. G.; AGUIAR, A. P. D.; ARAÚJO, R. Development paradigms contributing to the transformation of the Brazilian Amazon: do people matter? **Current Opinion in Environmental Sustainability**, 26-27, 77-83, 2017.

Texto submetido à Revista em 21.06.2016  
Aceito para publicação em 27.01.2018

