



Revista Brasileira de Geografia Física

Homepage: www.ufpe.br/rbgfe



Gestão participativa nas reservas extrativistas: a atuação do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade

Maira Egito Alves de Lima¹. Vanice Santiago Fragoso Selva². Gilberto Gonçalves Rodrigues³

¹Msc. em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA/UFPE, consultora, mairaegitoalvesdelima@gmail.com (autor correspondente). ²Prof.^a. Dr.^a em Geografia - PRODEMA/UFPE. vanice.selva@gmail.com. ³Prof. Dr. em Ecologia - PRODEMA/UFPE. gilberto.rodrigues@ufpe.br.

Artigo recebido em 12/04/2016 e aceito em 02/09/2016

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo analisar espaços e instrumentos de participação para Reservas Extrativistas (RESEX), propostos pelo Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio) com foco na Reserva Extrativista Marinha Acaú-Goiana. A RESEX localiza-se no litoral, entre Pernambuco e Paraíba, possuindo como principal característica extrativista a pesca artesanal. Para a realização foi desenvolvida pesquisa exploratória, através de entrevistas informais com analistas ambientais do ICMBio, a fim de se familiarizar sobre a realidade da gestão, além de visitas às comunidades e a reuniões do Conselho Gestor da RESEX. A observação para o entendimento da ação do Conselho Gestor e as práticas da comunidade residente na RESEX foi necessária, além de pesquisa documental e bibliográfica, que delinearão tanto os métodos de análise quanto a captação de dados. A gestão reconhece os conflitos que ocorrem a partir da relação das comunidades tradicionais com os demais atores da sociedade, possuindo normativas e estruturas no ICMBio que busca a participação efetiva desses povos, a fim de minimizá-los. Entretanto, o reconhecimento apenas não é suficiente para que a participação ocorra, pois a compreensão dos elementos de interação é um exercício de quebra de paradigmas institucional, que ainda encontra muitas resistências dentro do órgão da RESEX. Conclui-se que a visão do que significa participar, tanto para os gestores, quanto pelas comunidades, deve ser discutida localmente, para que de fato, a conservação dos ecossistemas ocorra, através da atuação efetiva das populações tradicionais.

Palavras-chave: áreas protegidas, extrativismo de mariscos, governança ambiental, participação.

Joint extractive reserve management: the role of Instituto Chico Mendes de Biodiversidade

ABSTRACT

This article aims to analyze spaces and participation tools for Extractive Reserves (RESEX), proposed by the Institute Chico Biodiversity Mendes (ICMBio) focused on Reserva Extrativista Marinha Acaú-Goiana. The RESEX is located on the coastal area of Pernambuco and Paraíba, having as main feature traditional fisheries. For these study was exploratory research development through informal interviews with environmental managers of the ICMBio in order to become information about the reality of management, visiting to the communities and observation the meetings of the Management Reserve Board. The observation for understanding the action of the Management Board and the resident community practices in the Reserve was required, as well as documentary and literature, which outlined both the methods of analysis and data capture. The management recognizes the conflicts that occur from the relationship of traditional communities with the other actors of society, possessing normative and structures in the body that seeks the effective participation of these people in order to minimize them. However, recognition is just not enough for participation to occur, because the understanding of the interaction of elements is an institutional paradigms break exercise, which still finds much resistance within the RESEX. We conclude that the meaning vision participate, both for managers, as by communities, should be discussed locally, that in fact, the conservation of ecosystems occur through effective performance of traditional populations.

Keywords: protected areas, extraction of mussels, environmental governance, participation.

Introdução

A relação da sociedade com a natureza tem tornando-se cada vez mais danosa do ponto de vista da sustentabilidade, onde, o homem dentro da infinidade de possibilidades de manejo e uso dos territórios e motivado pelo consumo pautado no capitalismo, tem consumido os recursos naturais de forma avassaladora.

A criação de áreas focadas na proteção ambiental tornou-se uma estratégia de conservação para se resguardar e restaurar a biodiversidade, sendo essas áreas, fornecedoras de serviços ecossistêmicos, essenciais para a manutenção da vida e mitigação das mudanças climáticas (Bensusan, 2006; Dudley, 2008). Essa estratégia é realidade em boa parte do mundo, apesar de que “a ideia de conservar a natureza nem sempre esteve presente entre nós” (Bensusan, 2006, p. 11). A relação de desprezo pela natureza é gerada pela certeza extrema que as soluções tecnológicas podem suprir a falta que os recursos naturais irão fazer e já faz, para o sustento da vida humana. Bensusan (2006) explica que se a sociedade possuísse hábitos mais saudáveis, ou seja, mais alinhados ao tempo da natureza, não seria necessário a criação de espaços especialmente protegidos, pois teríamos harmonia nesta relação.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), através da lista do Banco de Dados da Comissão Mundial de Áreas Protegidas, divulgada em outubro de 2014, existem cerca de 209.000 áreas protegidas no mundo, cobrindo mais de 30 milhões de km². Destas, cerca de 3 milhões e 900 mil km² encontram-se no território brasileiro, distribuídas entre Unidades de Conservação, Sítios Ramsar (zonas úmidas), Reservas da Biosfera, Patrimônio Mundial, Áreas e Reservas Indígenas. Destas áreas protegidas, 220 são propostas, ou seja, estão em tramitação, do ano de 1989 até 2011 (IUNC-WDPA, 2014).

O conceito de áreas protegidas é abrangente e complexo, pois, está associado a enorme gama de possibilidades de manejo, que vão de um uso restritivo em ambientes fragilizados ou com necessidade de recomposição, até a prática do turismo, de lazer e de atividades extrativistas de populações tradicionais. Também são categorizadas de acordo com sua gestão, que vem a ser na maioria das vezes pública, além de toda diversidade de biomas em que se encontram (Dudley, 2008). Logo, uma definição que abarque essa complexa teia de possibilidades que existe

em relação às áreas protegidas pode ser restritiva e exclusiva.

Porém, consideram-se nesta pesquisa os princípios de áreas protegidas da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUNC), reconhecida pela Convenção sobre a Diversidade Biológica. A IUNC entende a importância de se manter um sistema de classificação de áreas protegidas que seja reconhecido internacionalmente, com linguagem comum a todos, para se manter um quadro de informações mais qualificado e passível de análises e troca de experiências de abordagem de gestão nos diversos biomas do mundo, utilizado por gestores, pesquisadores, políticos e cidadãos em geral. Assim, essa forma de classificação unificada, facilita a comunicação e qualifica os dados, trazendo melhoria no entendimento dos envolvidos (IUNC, 2008). Apesar desse esforço, a IUNC compreende que classificar os tipos de áreas protegidas será sempre uma base e não algo determinista, pois, como já colocado, o termo é complexo e abrangente, portanto considera:

Um espaço geográfico claramente definido e reconhecido, dedicado e gerenciado através de meios legais ou igualmente efetivos, para alcançar a conservação da natureza a longo prazo associada com serviços de ecossistema e valores culturais (IUNC, 2008, p. 8. Tradução da autora).

O desejo em se proteger áreas aparece em registros de civilizações antigas, como os assírios e os romanos, que buscavam reservar espaços para a manutenção de estoques de madeira ou locais para a caça. Esse princípio e outras motivações levaram diversos povos a estabelecerem áreas protegidas, até a culminante criação do Parque Yellowstone, em 1872 nos Estados Unidos, o qual representa um marco na criação de espaços protegidos (Diegues, 2001; Bensusan, 2006).

No contexto brasileiro das áreas protegidas, a preocupação com os recursos da natureza se mostraram em alguns momentos através de decisões vindas da Coroa de Portugal, no sentido de promover o uso, gestão e ocupação de determinadas áreas de forma mais controlada. O que motivava estas decisões era desde a fabricação de navios, até a construção de residências e manter estoque de lenha para aquecer os palácios e casas da nobreza. Os instrumentos estipulados tinham o caráter documental e não havia o pensamento de criação de políticas para esse tipo de área (Medeiros, 2006).

Dentre algumas personalidades que tiveram atuação no debate sobre a criação de áreas protegidas no país, destacam-se os pesquisadores André Rebouças e José Bonifácio. Ambos ocupam lugar de destaque na história da conservação e preservação das florestas brasileiras, fundamentando suas colocações no desenvolvimento da ciência, pois acreditavam que ela era o meio de se minimizar os atrasos econômicos e sociais do Brasil. André Rebouças, engenheiro e abolicionista, lutava pela criação de Parques no Brasil e pelo fim do desmatamento, que se dava especialmente através da escravidão e do monopólio das terras. Foi iniciativa dele, a criação, no ano de 1872, do Parque em Sete Quedas e na Ilha do Bananal. A ideia não foi concretizada, porém, deu início a discussões sobre a importância de se criar parques no território nacional. José Bonifácio, com seu conhecimento vindo de Portugal, através de pesquisas a respeito dos efeitos do desmatamento na fertilidade do solo, participou dos debates para a criação de um setor de gestão que fosse focado na proteção das florestas. Ele também possuía visão da liberdade dos agricultores para que assim, as matas fossem melhor preservadas (Diegues, 2001; Medeiros, 2006).

Existem marcos na caminhada internacional e nacional para o cenário que hoje existe em relação às áreas protegidas no Brasil e no mundo. Os Parques foram as primeiras categorias discutidas e propostas nos encontros internacionais.

Na Convenção para a Preservação da Fauna e da Flora em 1933, promovida pela União Internacional para a Conservação da Natureza, em Londres, foram definidas as primeiras características dos Parques Nacionais, já que ainda não havia normatização para os mesmos. As características eram: Administrados pelo poder público; Utilizados para visitação pública; Focados na preservação da fauna e flora, sendo objetos de interesse arqueológico, geológico e estético; Proibido à caça. Em 1960 foi criada a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas da IUNC, com o objetivo da promoção, orientação e manejo das áreas. A 1ª Conferência Mundial de Parques Nacionais, em 1962 nos Estados Unidos, objetivou a discussão a respeito do que seria ou não permitido nas áreas protegidas e suas políticas de conservação (Milano, 2001)

O Parque Nacional de Itatiaia, gerido pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) é o marco contemporâneo na criação de Unidades de Conservação no Brasil (Diegues,

2001; Bensusan, 2006; Medeiros, 2006), porém, antes de sua criação, o país possuiu alguns documentos legais de proteção das florestas, onde destacamos o “Regimento do Pau Brasil” e a Carta Régia. As decisões trazidas nestes dois documentos eram pautadas em levantamentos e inventários, que demonstravam o país com uma enorme riqueza de bens naturais, suscetíveis a exploração e importação para uso exclusivo da coroa (Diegues, 2001; Medeiros, 2006).

O panorama histórico nos mostra que as motivações na criação ou nas propostas de criação de áreas protegidas, quando vindas das lideranças e governos, não consideravam a importância ecológica da biota, tão pouco a relevância das populações locais que se estabeleciam nas áreas. As decisões tinham como o pano de fundo o valor econômico das espécies madeireiras. Diante do fato, vê-se o paradigma construído para a criação de áreas protegidas, que foi, aos poucos, quebrando-se, quando a ciência começou a mostrar a relevância ecológica das espécies e o papel das populações humanas para o equilíbrio do ambiente.

Encontros internacionais começaram a trazer para pauta o debate do papel das populações e sua relação com as áreas protegidas. O 3º Congresso Mundial de Parques Nacionais em Bali, em 1962 iniciou o debate, seguido pelo 4º Congresso, realizado em Caracas, denominado “Povos e Parques”, no ano de 1992, trinta anos depois. Esse evento discutiu o aumento pelo respeito as populações tradicionais e a ideia de conciliação de objetivos entre os parques e as comunidades locais tradicionais (Diegues, 2001; Bensusan, 2006).

A Constituição Federal brasileira de 1988 e a Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, decretam que o Poder Público deve definir em todo território nacional, espaços que deverão ser protegidos, onde qualquer modificação ou supressão só será admitida a partir de uma determinação legal, sendo proibido qualquer uso que comprometa as características que motivaram sua criação. Esta definição consta no §1 do Artigo 225, assim, assegurando o direito a todo cidadão de usufruir desse bem de uso comum do povo que é o meio ambiente (Braga, 2009; Fiorillo, 2010).

Além disso, ainda seguindo os preceitos constitucionais, é assegurado o direito a todos os cidadãos usufruir de um ambiente equilibrado. O Poder Público, junto com a coletividade, tem a tarefa de defender e preservar o meio ambiente, onde, o estabelecimento de áreas protegidas surge como uma estratégia para alcançar este objetivo. Esses espaços protegidos, garantidos pela

constituição e pela Política Nacional de Meio Ambiente, abarcam áreas públicas e particulares, sendo dotados de características naturais e culturais relevantes, assim possuindo um regime de controle adequado e especial conectados as questões jurídicas que os regem (Fiorillo, 2010). Isso quer dizer que as áreas protegidas não se restringem apenas as Unidades de Conservação, apesar delas serem as que possuem mais especificidades e formas participativas na criação e gestão, quando diz respeito aos instrumentos que as legalizam.

Braga (2009) explica que para ser legalmente protegida no território brasileiro, essas áreas deverão ser “decorrentes de lei ou decreto específico, que as denomine como Unidade de Conservação. Ou, então, quando definidas pelo Código Florestal Federal ou por outra norma legal em nível de Estado ou Município [...]” (p. 45), a exemplo das Reservas Legais, Áreas de Proteção Permanente, terras indígenas e territórios quilombolas.

Antes da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em 18 de julho de 2000, pela Lei 9.985, foram criadas no Brasil diversas tipologias para as áreas protegidas.

Houve outros instrumentos e tipologias desde o ano de 1934 até a concretização do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Este ano foi marcante na criação de diversos dispositivos legais, a partir da Constituição Federal de 34, que tratava “a questão da proteção da natureza como responsabilidade da União e dos Estados, mesmo que de maneira resumida e pouco precisa” (Medeiros, 2006, p. 50). Como exemplo de tipologias criadas, estão a Reserva Ecológica, no ano de 1984 e o Parque de Criação e Refúgio de Animais, do Código de Caça e Pesca, estabelecido pelo Decreto 27793/1934. Estas tipologias foram inspiradoras para a concretização final do SNUC (Medeiros, 2006).

No âmbito federal, as Unidades de Conservação são geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia do Ministério do Meio Ambiente. O órgão que tem como principal objetivo “executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União”. Cabe a ele ainda fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais.

Torna-se relevante analisar a atuação do ICMBio, conhecer como se estrutura, suas ações para alcance da gestão participativa na Unidade de Conservação e quais os instrumentos utilizados para estabelecer diretrizes quanto a participação das UCs e no alcance da conservação desses espaços protegidos por lei, a fim de verificar se o mesmo vem interagido com esses espaços e com quem os integram, contribuindo para a participação real nas UCs através destes instrumentos propostos pelo Estado.

O presente artigo tem como objetivo analisar espaços e instrumentos de participação propostos pelo ICMBio para Reservas Extrativistas, com foco na Reserva Extrativista Marinha Acaú-Goiana localizada na foz do rio Goiana no litoral entre os Estados de Pernambuco e Paraíba.

Material e métodos

O primeiro momento da pesquisa foi exploratório, com a realização de entrevistas informais com analistas ambientais do ICMBio, a fim de se familiarizar sobre a realidade da gestão. Duas técnicas serviram para apoiar a pesquisa: a observação e a pesquisa documental. Foram realizadas observações em quatro reuniões do Conselho Gestor da RESEX Acaú-Goiana (8/9/14, 17/12/14, 22/04/15 e 16/12/15), além de duas reuniões do Grupo de Trabalho do Plano de Manejo do Conselho Gestor (GTPM) (18/11/14 e 1/12/14) de modo a se observar como se dava a participação. Foram de forma participante, quando ocorrida no GTPM, e não participante, quando ocorrida nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. Esta técnica traz riqueza de informações, como afirma Marconi e Lakatos (2010), pois no momento da observação, o pesquisador não se restringe a ouvir e ver uma situação, mas a perceber questões dos fatos que orientam o comportamento dos indivíduos e que eles não têm consciência muitas vezes. A filosofia principal da observação participante, segundo Minayo (2013), é se colocar no lugar do outro, podendo também “desvendar as contradições entre as normas e as regras e as práticas vividas cotidianamente pelo grupo ou instituição observados” (p. 71). Já para a seleção das metodologias empregadas para a obtenção e, definição de parâmetros de análise dos dados coletados e estabelecimento e compreensão de conceitos que balizam todo o trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica.

Para identificar os espaços e instrumentos propostos pelo ICMBio para a gestão da RESEX Acaú-Goiana, o primeiro objetivo específico da

pesquisa, foi realizar levantamento documental junto ao órgão, através de Relatórios dos Ciclo de Oficinas para Acordo de Gestão, Relatório da Validação dos Beneficiários da RESEX Acaú-Goiana, e Atas das Reuniões do Conselho Gestor Deliberativo da RESEX (da primeira a décima primeira reunião). Ocorreram entrevistas no período de 3 a 8 de maio de 2015 com a equipe do ICMBio com o Diretor de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação e a Coordenadora do Ciclo de Gestão Participativa (CGP) do órgão e uma das organizadoras do Guia para Gestores e Conselheiros de UCs, publicado pelo ICMBio, todos lotados no ICMBio sede, em Brasília. Além dos dois gestores, foram entrevistados os quatro analistas ambientais que compõem a equipe que coordena a RESEX Acaú-Goiana, com sede em Cabedelo – na Paraíba. Foram feitas no modelo “aberta ou em profundidade”, como indica Minayo (2013), que explica que neste tipo de entrevista “o informante é convidado a falar livremente sobre um tema e as perguntas do investigador, quando são feitas, buscam dar mais profundidade as reflexões” (p. 64). Desta forma, foi possível colher informações que vão além de respostas fechadas e com posicionamentos mais reflexivos dos entrevistados.

Resultados e discussão

Dentre os objetivos do SNUC, existe a promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, a promoção de princípios e de práticas para a conservação da natureza no processo de desenvolvimento, a recuperação de ecossistemas que estejam degradados, incentivo a estudos e pesquisas, valorização econômica e social da diversidade de espécies, o favorecimento a educação ambiental, recreação e turismo e o respeito a cultura das populações tradicionais, através da promoção cultural e social destes povos (BRASIL, 2000).

O SNUC estabeleceu dois grupos de UCs a partir dos seus objetivos: (i) as de Proteção Integral e (ii) as de Uso Sustentável.

De acordo com o SNUC, proteção integral é a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”. Diante disso, cabe conceituar uso indireto de acordo com a referida lei, que diz que é “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”. As UCs do grupo de Proteção Integral são: Estação

Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

O grupo de Uso Sustentável conta com sete categorias de UCs, e seu principal objetivo é compatibilizar os usos humanos com a conservação do meio ambiente natural, a partir do uso de parcela dos recursos. A palavra chave deste grupo é conservação, que é conceituada pelo SNUC, no Artigo 2º, Inciso II, como:

o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

As UCs pertencentes a este grupo são: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Fauna, Reserva Particular do Patrimônio Natural, Floresta Nacional, Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

As duas últimas UCs descritas são aquelas que possuem as populações tradicionais como atores principais, desde sua criação até a gestão. A Reserva Extrativista (RESEX) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) tem nos seus objetivos principais a garantia da manutenção dos recursos naturais para a promoção da qualidade de vida das populações tradicionais extrativistas. Ambas são geridas por Conselhos Gestores Deliberativos.

As RESEX são os principais espaços de proteção e garantia do território pesqueiro, considerando que atualmente não há nenhuma legislação que garanta o território para os pescadores e pescadoras brasileiros. Portanto, o estudo aprofundado das RESEX, analisando sua formação e gestão, possui grande repercussão para a comunidade pesqueira. Os espaços propostos pelo SNUC para a garantia de participação da sociedade civil nas decisões acerca desta UC são espaços estratégicos para que estes povos do mar possam reivindicar seus direitos enquanto populações tradicionais.

Reservas extrativistas: histórico, gestão e panorama atual

É um dos objetivos do SNUC a proteção dos recursos naturais que sejam fundamentais para a garantia da subsistência da qualidade de vida das populações tradicionais, de modo que sua cultura seja respeitada e valorizada. Estas populações são contempladas em três UCs do Sistema, dando-se

destaque as Reservas Extrativistas, por ser objeto desta pesquisa.

A Reserva Extrativista é conceituada pelo SNUC, no Artigo 18, como:

[...] uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Áreas particulares não são permitidas dentro da RESEX, entretanto, é concedido às populações tradicionais o uso da RESEX, como regulamenta o Artigo 23 da Lei do SNUC, através de contrato. O Artigo diz que, para que as populações permaneçam nas áreas através da posse e uso, devem preservar, recuperar e defender a unidade e que uso dos recursos naturais pelas comunidades deverão estar sob as seguintes normas: I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats; II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas; III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

Não é proibida visitação pública ao território da RESEX e as pesquisas científicas são permitidas e até incentivadas, desde que sejam aprovadas pelo órgão gestor com aval do Conselho Gestor Deliberativo (CGD). O Conselho é uma ferramenta que deve promover a participação social na gestão da RESEX. Cabe ao Conselho Gestor Deliberativo acompanhar e aprovar o Plano de Manejo, que deverá ser participativo. É proibida exploração de recursos minerais e, a caça e os recursos madeireiros, só poderão ser explorados com base sustentável, de acordo com o Plano de Manejo, em situações especiais ou alinhadas a alguma ação que esteja ocorrendo na UC.

De acordo com informações prestadas pela Diretoria da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação do ICMBio, o Brasil conta com 62 Reservas Extrativistas federais, dessas, apenas a RESEX Acaú-Goiana está em território pernambucano.

O processo de criação de Reservas Extrativistas segue as orientações da Instrução Normativa (IN) do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, nº 03, de

novembro de 2007. O documento explica os passos que devem ser dados até a publicação do decreto de criação no Diário Oficial da União, considerando sempre a participação das populações tradicionais em diversas fases. As diretrizes que regem a criação destas UCs são:

- a) Conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental;
- b) Transparência do processo de criação e a adequação à realidade local;
- c) Reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social;
- d) Reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais;
- e) Promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na criação da Unidade;
- f) Valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais; e
- g) Busca pela melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e a cidadania, respeitando-se suas especificidades e características socioculturais.

Vê-se que indiscutivelmente, as populações tradicionais são alvo especial das Reservas Extrativistas. A melhoria de qualidade de vida e valorização dos saberes destes povos é apontado claramente nas diretrizes indicadas pela IN, além da busca pela participação efetiva dos comunitários nos processos de decisão e busca de seu protagonismo. Logo, o órgão gestor tem como missão, no âmbito da gestão das RESEX, de qualificar suas ações para o alcance dessas diretrizes, a fim de cumprir as normativas. Para tanto, a necessidade do conhecimento a respeito dos modos de vida das comunidades, sua história e expectativas, não são meramente elementos de uma gestão comprometida e sim, de uma gestão que cumpre as determinações e percebe que o investimento na relação, escuta e apoio na promoção das comunidades é tão importante quanto demais ações institucionais relacionadas aos procedimentos técnicos em uma RESEX.

A forma como será conduzida as etapas de formação da Unidade é que fará diferença na qualidade do processo de criação, regulamentado pela Instrução Normativa nº03/2007 do ICMBio, que por sua vez, interfere em todos os demais passos dados posteriormente a criação, como; o cadastro das populações tradicionais para o Termo de Compromisso (para concessão de direito real

de uso); a criação do Conselho Gestor Deliberativo; a construção do Plano de Utilização (documento que antecede o Plano de Manejo); e demais ações de sinalização, proteção, identificação e regularização fundiária.

É importante identificar o papel das comunidades, que se restringe em solicitar a criação da UC. Nas demais etapas, o ICMBio tem total responsabilidade e autonomia. O que se percebe é que os prazos estipulados para as etapas, assim como sua complexidade, acaba sendo justificativa para que os gestores as realize sem a participação exigida na IN, o que pode gerar descontentamento, falta de clareza quanto aos objetivos daquela UC e compromete o futuro da gestão da mesma.

As Reservas Extrativistas possuem particularidades na história de sua formação, no que diz respeito ao protagonismo dos seringueiros do Acre, o que torna esta categoria de UC alvo de análises de diversos campos do saber (Diegues, 2001; Little, 2002; Fadigas, 2009; Silveira, 2011).

O caminho percorrido para que exista este processo e regulamentação das Reservas Extrativistas, foi marcado pela luta e resistência dos povos da floresta, que são os seringueiros e indígenas que exploram a floresta amazônica.

Para o entendimento dos objetivos e singularidades desse tipo de UC, é importante conhecer o conceito de “sistema de uso comum de recursos”, que é princípio do estabelecimento de áreas protegidas com foco nas populações tradicionais, pois trata da forma como são geridos os recursos naturais, pois “fogem à lógica da gestão privada e da gestão pública” (Silveira, 2011, p. 10).

A publicação organizada por Silveira (2011) fez uma breve discussão sobre este modelo de organização social em torno da forma de uso coletivo recursos naturais, citando diversos pesquisadores que se debruçaram em descobrir a real motivação desses povos em fazer essa gestão diferenciada.

Pesquisadores como Garret Hardin (1968, apud Silveira, 2011), propagou através da publicação de grande repercussão na revista *Science*, a ideia de que os recursos, se não fossem privatizados, seriam esgotados, graças a maximização da extração em benefício próprio, sem considerar o coletivo, através da “Tragédia dos Comuns”. Entretanto, outra linha de pesquisa foi colocada pela pesquisadora Elinor Ostrom (ganhadora do Nobel da Economia de 2009), que afirmou que o uso coletivo tem potencial trágico, porém tem ocorrido de forma racional e eficaz. A autora e demais pesquisadores da mesma linha

justifica sua posição, afirmando que os sistemas de uso comum são baseados no princípio que nem todo ser humano é egoísta e calculista, assim, podendo agir em prol da coletividade e que esses sistemas possuem regras, o que contribui que regulam o acesso a esses recursos (Silveira, 2011).

Como resposta dos povos ao modelo de desenvolvimento instaurado que invade seus territórios, alguns movimentos sociais no Brasil e no mundo iniciaram um processo de luta pelos territórios e acesso aos recursos, a exemplo do Movimento dos Seringueiros no Acre, que resultou nas atuais Reservas Extrativistas (Diegues, 2001; Little, 2002).

Os seringueiros eram oprimidos pelos padrões de borracha, ou seja, um modelo de controle do trabalho dos seringueiros, que os mantinham em regime de escravidão por dívidas aos empreendedores que desejavam transformar os seringais em pastagem, com apoio do governo (Silveira, 2011), levando-os a criação do movimento chamado Empate, para proteger as florestas das derrubadas absurdas que ocorriam, descaracterizando completamente o meio de vidas desses povos. Este movimento de luta, que levou a morte do líder sindical Chico Mendes em 1988 entre outras lideranças, deu notoriedade para o conflito e a partir daí, ao processo de regularização do território, inspirados no modelo das reservas indígenas, criaram-se as reservas extrativistas, no mesmo ano de morte de Chico Mendes (Diegues, 2001; Silveira, 2011).

Antes da instituição do SNUC, as reservas extrativistas possuíam outro caráter, onde as comunidades tinham mais poder, pois a gestão era de responsabilidade delas, através de um contrato de uso do IBAMA com as associações locais. As mesmas deveriam apresentar ao órgão o plano de utilização, que era o documento que definia a forma de uso da área, a partir da forma tradicional de extrativismo local. Após o enquadramento das reservas extrativistas ao SNUC, o papel das comunidades foi alterado, passando de responsável total pela área a beneficiários da RESEX, restringindo seu papel de decisão para dentro dos conselhos gestores deliberativos e a forma de atuação dentro dos planos de manejo, mesmo com composição majoritária (Silveira, 2011).

Analisando as perdas e conquistas nesse processo, Silveira (2011, p. 15) avalia dessa forma:

Esta inversão na posição de poder sobre as decisões dos rumos das RESEX podem, por um lado, trazer os grupos assessores destas populações para

debaixo dos holofotes, além de chamar à participação poderes públicos estaduais e municipais (Cunha e Loureiro, 2009).

A inserção das RESEX no SNUC foi estratégica no ponto de vista legal, quando dentro de um sistema de proteção nacional, mas descaracterizou o tipo de participação dos povos na conservação de seus territórios. A perda de poder dos povos aliou-se ao paradigma global de desenvolvimento, que exclui o papel dos povos tradicionais, assim, os afetando negativamente e diretamente. Para tanto, criou-se a necessidade da compreensão e avaliação desse formato de gestão, assim como em apurar se há efetividade na participação destes grupos e qual compreensão os mesmos possuem sobre participação.

Dentro da caracterização das Reservas Extrativistas é importante destacar que existem aquelas que se estabeleceram em ambiente marinho/costeiro e outras em ambiente terrestre. Essa diferenciação nos ambientes traz elementos complexos no âmbito da gestão, do uso dos recursos naturais e dos aspectos legais entre uma e outra. As primeiras reservas extrativistas foram originárias pelos seringueiros da Amazônia, que possuíam um nível de organização a atuação política completamente diferente da realidade dos pescadores e pescadoras artesanais brasileiros. Estes povos da floresta tinham uma marca de resistência e alta organização na busca pelos seus direitos, que estavam se perdendo, a partir dos conflitos com os fazendeiros. A criação da RESEX foi marca de sua luta e um grande ganho dessa comunidade tradicional. Paralelamente, as reservas extrativistas marinhas e costeiras se constituem em espaços ecologicamente diversos, como estuários, restingas, dunas e manguezais, formando o ambiente marinho, além do próprio mar, que de acordo com a legislação, é um bem público e da União, gerando uma contradição legal, como explicam Santos e Schiavetti (2013).

Se por um lado o mar é considerado bem público da União, significa que a mesma é responsável por sua gestão, cabendo a ela definir o que pode ou não ser feito. Por outro lado, o mar sendo bem público de uso comum do povo, significa dizer que a população em geral pode ter acesso aos mesmos, ou seja, não há como estabelecer uma política diferenciada de concessão de uso (Milano, 2011, apud Santos e Schiavetti, 2013, p. 483).

Existe complexidade nas interpretações legais quanto ao uso desses territórios, porém, é reforçada a importância da RESEX no seu papel de área protegida que regula os múltiplos usos dos ambientes marinhos, reafirmando que as RESEX

vão além do âmbito ecológico no seu entendimento e uso, mas possui um caráter político, organizacional e institucional muito peculiar (Little, 2002; Santos e Schiavetti, 2013). A forma de organização social dos pescadores, que tem nas colônias seu principal espaço coletivo, mostra grande fragilidade, visto que as colônias foram estabelecidas pela Marinha Brasileira, a fim de que os pescadores apoiassem na defesa do litoral e não, um espaço para que a categoria pudesse discutir e se organizar em busca de direitos. Infelizmente, grande parte das colônias não são presididas por pescadores ou pessoas de fato comprometidas com a luta da classe e muitas vezes, este espaço serve mais para elite da sociedade do que para articulação dos pescadores e pescadoras (Santos e Schiavetti, 2013), no entanto isto não é um padrão.

Esta característica na formação de grupos na pesca artesanal merece destaque, pois ajuda a compreender o panorama da participação deste grupo na gestão das Reservas Extrativistas. Um coletivo de pessoas que esta aprendendo a lutar e se organizar, se mostra muitas vezes fragilizado, quando colocado em espaços que não são preparados e formatados para a lógica e tempo destes povos, como muitas vezes são os Conselhos Gestores Deliberativos das RESEXs. É cogente avaliar e reavaliar o tipo de gestão destas áreas, a fim de empoderar as comunidades. “O modelo RESEX deve ser adaptado ao contexto marinho e não apenas translocado de um ambiente a outro. Um setor de extrema importância, não apenas econômica, mas social e ambiental, não pode continuar na ‘corda bamba’ legislativa” (Santos e Schiavetti, 2013, p. 490).

O ICMBio no contexto da gestão participativa nas Unidades de Conservação

Para conhecer como se estrutura o ICMBio e as ações para alcance da gestão participativa no órgão, com foco na RESEX Acaú-Goiana, foi necessário, além de levantamento documental e bibliográfico, o acesso de informações com os analistas ambientais e gestores que ocupam posições estratégicas no órgão para este fim. As análises feitas ocorreram especialmente a partir dos parâmetros de participação estabelecidos na pesquisa; coloca-se a conquista e a autopromoção das populações tradicionais como elementos chave de poder e participação efetiva na gestão da RESEX Acaú-Goiana.

O ICMBio é responsável pela criação, gestão, fiscalização e monitoramento de UCs em nível federal, além de executar e fomentar

pesquisas para conservação da biodiversidade. O ICMBio possui para isso, quatro diretorias, sendo a Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN), Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial (DISAT) e Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade (DIBIO), órgãos específicos singulares e a Diretoria de Planejamento, Administração e Logística e Auditoria Interna (DIPLAN), órgão seccional. Para gestão das UCs, o órgão conta com onze unidades descentralizadas, as Coordenações Regionais (CR) que possuem vínculo técnico normativo com as quatro diretorias. As CR's são responsáveis por cerca de 320 UCs espalhadas por todo território nacional.

A diretoria responsável pela gestão participativa em unidades de conservação é a DISAT, que possui na sua estrutura três coordenações: Coordenação Geral de Gestão Socioambiental (CGSAM), Coordenação Geral de Populações Tradicionais (CGPT) e a Coordenação Geral de Consolidação Territorial (CGTER). A Divisão de Gestão Participativa está sob a coordenação da CGSAM, assim como, a Coordenação de educação ambiental e de gestão de conflitos territoriais, conforme mostra a Figura 1.



Figura 1. Organograma do ICMBio direcionado para Gestão Participativa. Fonte: Adaptado do ICMBio (2015).

Em entrevista realizada com o Diretor da DISAT, o mesmo considera que o ICMBio é uma instituição jovem diante da complexidade de suas atribuições. Apesar dos oito anos do órgão, as competências que hoje o ICMBio assume eram desenvolvidas por outros órgãos, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), ambos extintos, e posteriormente, o IBAMA.

Com a estruturação da DISAT, criando no seu organograma a Coordenação de Educação Ambiental, a Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais e a Divisão específica para gestão

participativa no ano de 2011, o ICMBio ganhou mais recursos para poder focar na área da Gestão Participativa. O primeiro grande marco dessa nova estrutura com ênfase na gestão participativa foi a criação e estruturação dos conselhos gestores das unidades. Segundo o órgão, no ano de 2013, foi atingida a meta de 100% das reservas extrativistas com conselhos gestores instituídos.

No modelo de gestão, o Conselho Gestor é um fórum fundamental e estratégico no processo de envolvimento da sociedade na gestão das UCs, porém, não é o único nem deve ser considerado completo no seu formato. As Consultas Públicas, os Acordos de Gestão e o próprio Plano de Manejo são ferramentas utilizadas como meios de garantir a participação social. Apesar da divisão das demandas na estrutura, o ICMBio ainda possui condições restritas no fomento de outros instrumentos participativos que possam corroborar para que a sociedade participe integralmente da gestão, em especial, as populações tradicionais.

No ano de 2014, o Instituto estruturou o Curso de Gestão Socioambiental, proposto pela CGSAM e Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas. De acordo com a Coordenadora do Ciclo de Gestão Participativa entrevistada, o Curso foi a junção de cursos já existentes na área de gestão socioambiental do órgão. Com o intuito ampliar e qualificar a participação social na gestão das unidades de conservação; existe o Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa – Participação social (CGP) na gestão da biodiversidade, como uma das linhas de formação. O Ciclo foi gestado pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), que é resultado de uma política de capacitação assumida pelo órgão. O Ciclo objetiva capacitar os gestores públicos para o alcance dos objetivos estratégicos do órgão, que são a consolidação da gestão participativa em todos os níveis do ICMBio e o envolvimento da sociedade na conservação da sociobiodiversidade.

O CGP iniciado em 2010 encontra-se na sua sexta edição e é composto por cinco módulos (Fundamentos da gestão socioambiental, Gestor facilitador, Ferramentas para participação social, Planejamento e comunicação para a participação social e Projetos de intervenção social). Possui a carga-horária de 280h/a presenciais e 50h/a a distância, distribuídas no período de 16 meses.

O Ciclo de Gestão Participativa formou, em cinco edições, 136 servidores e 21 pessoas de instituições parceiras. O curso vem nos seus cinco anos de existência, se reinventando, assim, assumindo os princípios da gestão adaptativa,

onde nenhuma versão foi igual à outra, de acordo com a Coordenadora do Ciclo.

Outro marco institucional em direção da aplicação da gestão participativa pelo ICMBio foi a publicação do Guia para Gestores e Conselheiros de UCs sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores e a Instrução Normativa nº 9, ambos no ano de 2014, que trás diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores das UCs. Estes dois documentos também são estratégias do ICMBio a fim de estabelecer diretrizes concretas quanto à gestão participativa nas UCs, fazendo com que os gestores tenham elementos norteadores para exercerem os princípios trazidos na IN 03/2007 do ICMBio de criação das RESEX e RDS.

Antes dos dois documentos lançados no final do ano de 2014, e além do CGP, que tem suas turmas com média de 25 pessoas cada, não havia nenhum procedimento institucional que orientasse aqueles que são responsáveis legais em conduzir e presidir os conselhos gestores das UCs, o que demonstra a fragilidade que estes colegiados possuíam, quanto a sua condução.

De acordo com uma das organizadoras do Guia e Coordenadora do Ciclo de Gestão Participativa, era importante “garantir que o documento fosse acessado tanto pelos gestores do ICMBio, quanto pelos demais conselheiros, afinal de contas, se a gestão é participativa, a transparência e o envolvimento total de todos os segmentos são elementos fundamentais”. Diante disso, as orientações prestadas pelo Guia servem para todos os atores envolvidos no Conselho Gestor.

Foi publicado na Revista Biodiversidade Brasileira do ICMBio, no ano de 2013 o artigo intitulado: Participação Social na Gestão de Unidades de Conservação: uma Leitura sobre a Contribuição do Instituto Chico Mendes. O presente artigo objetivou descrever, tendo o cuidado de não esgotar o assunto, os princípios que, segundo os autores, norteiam a gestão participativa no órgão, a partir de ações realizadas entre os anos de 2010 e 2013. Foi levantada a discussão a respeito de qual é o entendimento de participação social que o órgão tem adotado. A pesquisa identificou seis princípios que nortearam as ações realizadas:

a) A importância da gestão participativa em todos os níveis hierárquicos e em seus processos finalísticos;

b) A crença de que a participação da sociedade na gestão é a estratégia mais eficaz para a conservação/preservação da biodiversidade;

c) A importância da integração das unidades de conservação na dinâmica regional e a necessidade de despertar o sentimento de pertencimento da sociedade em relação a essas unidades;

d) A necessidade de buscar diminuir assimetrias entre atores sociais para atuarem na tomada de decisão, de forma que a participação seja mais efetiva e qualificada;

e) A participação como um processo dialógico em constante aprendizado;

f) Os conselhos de unidades de conservação como espaços legítimos da gestão das unidades;

g) Necessidade de capacitação de servidores públicos para a construção de processos participativos na gestão ambiental pública.

Os autores citados mencionam redes de articulação interna, descentralização de papéis através da criação e estruturação das CR's, atualização de instruções normativas, a publicação do Guia para Conselheiros e Gestores de UCs, além de citações do primeiro mapa estratégico do ICMBio do ano de 2010, como principais marcos na construção da política participativa do Instituto. Mendonça e Talbot (2014) consideram que o Instituto passa por um momento de amadurecimento institucional, que reflete a pressão de diversos setores da sociedade em busca de abertura democrática.

Nota-se então, que o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade tem investido em formações, trocas e divulgação de experiências de gestão participativa nas unidades de conservação. A efetividade desse modelo deve ser constantemente avaliada e adaptada à realidade e tradição dos locais onde as UCs se encontram. Para isso, faz-se necessário um entendimento global do que se compreende como gestão participativa pelos gestores das unidades, pois, como condutores dos processos, responsáveis pelas UCs e conselhos gestores, são peças fundamentais para fomentar esse tipo de gestão. Porém, é necessária muita sensibilidade e comprometimento desse gestor, pois, o processo participativo pode acabar tornando-se mais um modelo clientelista, se não for tratado através de princípios que realmente envolvam os atores.

Além do olhar dos servidores do órgão, compreender o ponto de vista desses povos busca problematizar o formato que o Estado vem tratando o tema, assim, gerando-se um real envolvimento dessas comunidades na gestão das unidades de conservação, como determina a legislação vigente.

Muito se vem discutindo sobre as técnicas que possam garantir a efetividade na participação da sociedade civil nos processos ligados as unidades de conservação. O Ministério do Meio Ambiente, através de duas das suas autarquias (IBAMA e ICMBio), junto com outras entidades não governamentais (em especial a WWF – Brasil), tem se empenhado em criar e publicar mecanismos de avaliação, monitoramento, atividades de formação e difusão de experiências ligadas a gestão participativa em Unidades de Conservação, nos últimos 10 anos.

As publicações são contribuições de experiências e pesquisas sobre a temática da participação da sociedade na gestão das unidades de conservação. Porém, ainda não existe um foco especial na percepção da comunidade a respeito da visão dos povos e comunidades tradicionais sobre o que significa participar e seus impactos sobre a gestão nas UCs.

São estabelecidos alguns instrumentos participativos para Unidades de Conservação pelo SNUC (2000) e pelo Decreto 4.340/2002 que o regulamenta, assim como, nas instruções normativas que regulam a criação e gestão das UCs. São considerados as Consultas Públicas, os Acordos de Gestão, Termos de Compromisso, o Plano de Manejo Participativo e os Conselhos Gestores,

A Lei do SNUC de 2000 estabelece no Capítulo IV, Artigo 22, parágrafos 2, 3, 4, 5 e 6 que deve ocorrer consulta pública no processo de criação das unidades de conservação, com exceção da Reserva Biológica e Estação Ecológica, assim como, para alteração de UCs de Uso Sustentável para Proteção Integral e na ampliação dos limites de área. O Decreto 4.340 de 2002, que regulamenta o SNUC, além de ratificar a consulta no processo de criação, diz que no processo de consulta, deverá ser informado, além da localização, dimensão e limites, as implicações desta UC na vida das populações que vivem dentro ou entorno da unidade proposta. Esse processo, segundo o decreto, deve ser em linguagem acessível para as populações afetadas.

No que tange as consultas públicas, estas devem ser compreendidas como algo que pode ir além das audiências públicas, devendo ser um “um processo que envolve estudos e pesquisas, intercâmbio de informação, mediação de conflitos e negociação, do qual participam todos os atores interessados, do governo e da sociedade” (MMA, 2004, p. 12).

No ano de 2004, a publicação intitulada: Gestão Participativa do SNUC foi lançada pelo Ministério do Meio Ambiente, com parceria do

WWF – Brasil, do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), Instituto Internacional para Educação do Brasil (IEB) e The Nature Conservancy (TNC). O objetivo desta publicação era compilar as experiências trazidas através da Oficina sobre gestão participativa do SNUC, ocorrida em Brasília, entre 10 e 12 de agosto de 2004.

O foco principal do lançamento foi o debate sobre experiências de consultas públicas, formação e funcionamento de conselhos gestores, instrumentos considerados principais de garantia de participação da sociedade civil nas decisões relacionadas às UCs. As experiências contemplaram 10 UCs com gestão de todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Após o lançamento o ICMBio publicou a Instrução Normativa nº 03 em 2007, que disciplina a criação de Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável. A IN contempla com mais detalhamento o novo processo de consultas públicas, com as seguintes etapas:

Art. 13. Após a conclusão dos estudos e da proposta de limites deverá ser iniciado o processo de consulta pública para criação da Unidade, envolvendo as seguintes etapas:

I – Disponibilização dos estudos e do mapa da proposta de criação da RESEX ou RDS na unidade do Instituto Chico Mendes mais próxima; II - reuniões junto à população tradicional envolvidas, apresentando e debatendo os resultados dos estudos e formalizando o aceite destas em fazer parte da Unidade; III – uma ou mais reuniões públicas abertas para apresentação dos estudos e da proposta de limites para a Unidade, sem caráter deliberativo, com objetivo de subsidiar o refinamento dos limites e compactuar com as organizações locais a importância da sua criação, convidando-se formalmente órgãos e instituições públicas locais, municipais, estaduais e federais envolvidas com a gestão ambiental e fundiária da área e entidades não-governamentais e organizações da sociedade civil pertinentes; IV – consulta formal, por meio de ofício, aos órgãos pertinentes envolvidos com situação fundiária da área.

No ano de 2008, o ICMBio publicou a IN nº 5, de 15 de maio, que dispõe sobre os procedimentos para realização de consultas públicas para criação de unidades de conservação e estudos técnicos. Esta instrução normativa objetiva subsidiar a determinação da localização,

limites e dimensões da UC a ser criada. A IN diz que as consultas não são deliberativas e, quando estabelece as providências a serem tomadas antes da reunião, não esclarece a importância de se ter e manter um diálogo específico e especial para os povos e comunidades tradicionais.

Percebe-se, que na condução das consultas públicas, os gestores têm diversas orientações institucionais para realizar os procedimentos, além do Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004, que promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aplicada aos povos indígenas e tribais. O Decreto também faz referência em diversos artigos quanto a realização de consultas envolvendo os povos tradicionais.

Nos artigos da Convenção, vê-se o compromisso em envolver as populações não apenas no momento da criação de uma área protegida, mas também em outras questões que envolvem gestão dessas áreas. Como é um decreto federal, deve ser considerado como mais um elemento normativo de apoio as decisões relacionadas às consultas públicas em unidades de conservação.

Dando sequência aos instrumentos participativos do ICMBio, tem-se o Acordo de Gestão (AG). Ele é um documento que tem a especificidade de estabelecer para UCs que possuem em seu território populações tradicionais beneficiárias, especialmente as RESEX e RDS. Também estão inclusas as áreas em Floresta Nacional, Área de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico que sejam utilizadas por essas populações. Foi regulamentado no ano de 2012 pela IN nº 29, de 5 de setembro. A IN o conceitua o como:

[...] documento que contém as regras construídas e definidas pela população tradicional beneficiária da Unidade de Conservação de Uso Sustentável e o Instituto Chico Mendes quanto às atividades tradicionalmente praticadas, o manejo dos recursos naturais, o uso e ocupação da área e a conservação ambiental, considerando-se a legislação vigente.

De acordo com a IN 29, as regras estabelecidas pelo Acordo de Gestão devem ser cumpridas não apenas pelas populações tradicionais, mas por todos que utilizem a área da UC. Assim como os demais instrumentos, a IN estabelece, entre outras diretrizes: a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios; a transparência dos processos de gestão da Unidade de Conservação;

a promoção da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão da Unidade de Conservação; a utilização de linguagem acessível às populações tradicionais; o reconhecimento, valorização e respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social e a viabilidade o Acordo.

Todas as diretrizes determinadas na IN 29, somadas as orientações dos procedimentos para o planejamento, construção, análise e aprovação do Acordo, são focadas na busca pela efetiva participação das populações tradicionais.

Importante frisar um elemento que pode causar conflitos quanto ao estabelecimento dos Acordos de Gestão sem uma real participação dos beneficiários. Caso um beneficiário não cumpra as decisões e normas estabelecidas, pode acarretar punição de acordo com a lei, além de “[...] caracterizar a desistência por parte de beneficiário infrator da sua condição de beneficiário e zelador da UC e resultar em suspensão do CCDRU12 e exclusão do cadastro de beneficiários. Isso quer dizer que quanto mais o beneficiário se enxergue naquele documento, mais será fácil o cumprimento do Acordo.

Este documento é estratégico na integração dos beneficiários das unidades de conservação e o ICMBio, pois sua formulação baseia-se em um trabalho de parceria e confiança, através das regras estabelecidas de uso, ocupação, fiscalização e monitoramento da unidade que deverão representar os costumes e tradições dos povos interessados, além de respeitar a legislação vigente. A IN é uma das mais detalhadas quanto aos processos envolvendo as populações tradicionais. Isso não se mostra apenas nas suas diretrizes, mas também no detalhamento dos procedimentos, quando coloca as populações tradicionais como protagonistas das ações.

A IN nº 1, de 18 de dezembro de 2007, disciplina as diretrizes para elaboração do Plano de Manejo Participativo. Ele é caracterizado nesse documento como a representação principal e instrumental da gestão das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, pois determina a estrutura física e administrativa, o zoneamento, normas de uso e programas de sustentabilidade socioeconômica e ambiental. Na conceituação a IN ressalta a participação das populações tradicionais quando diz que o documento deve ser “construído junto com a população tradicional da Unidade”.

O Plano de Manejo Participativo (PMP), assim como os demais instrumentos para alcance do envolvimento integral das comunidades na

gestão das referidas UCs, possui diretrizes claras para esse fim. Ou seja, mais um direcionamento para o envolvimento das comunidades em um documento com extrema relevância para as populações tradicionais. Percebe-se em todas as fases o direcionamento para envolvimento das comunidades nas etapas do processo de elaboração do Plano de Manejo, considerando seus saberes, práticas e conhecimentos para o alcance de um PMP realmente alinhado as necessidades e características locais.

Os conselhos gestores são instâncias colegiadas que permitem a participação da sociedade através de uma gestão compartilhada. Nas UCs, os conselhos gestores podem ser consultivos ou deliberativos.

São competências dos conselhos: elaborar seu regimento interno, garantir o caráter participativo do Plano de Manejo na sua implementação, revisão e elaboração, integrar a UC com demais áreas protegidas do entorno e demais que sejam definidas pelo conselho. Entre as atribuições, também estão o acompanhamento das pesquisas realizadas na Unidade; a criação de grupos de trabalho e câmaras técnicas; identificação de conflitos e ameaças, propondo soluções entre outras.

É importante que seja garantida a paridade na formação do conselho, no que diz respeito a sociedade civil e poder público, sempre considerando que os representantes de fato estejam envolvidos com as questões da Unidade. O mandato dos conselheiros é de 2 anos, não remunerado, podendo ser renovado por mais 2 anos.

Para os conselhos de UCs federais, o órgão que conduz os processos e preside o conselho é o ICMBio, na pessoa do chefe da Unidade.

O status de deliberativo dos conselhos das RESEX não determina seu grau de atuação por diversos motivos. A literatura condiz com isso e os próprios gestores entrevistados confirmam que o que faz um conselho, deliberativo ou consultivo, ser atuante e protagonista na gestão das unidades é mobilização dos setores representados, onde muitas vezes, um conselho consultivo pode obter atenção do poder público similar a de um conselho deliberativo articulado.

O Diretor da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial (DISAT) fala sobre a valorização dos saberes tradicionais na gestão das unidades de conservação, além dos desafios na avaliação da efetividade da gestão, sob a ótica das comunidades tradicionais:

As ações de capacitação dos conselheiros e todo o processo de implementação dos conselhos e da própria gestão da unidade de conservação, deve contemplar, com atenção especial, o olhar dos povos e comunidades tradicionais. Deve ser uma troca, uma construção permanentemente coletiva e solidária. A relação entre território tradicional e unidade de conservação é um desafio permanente, que envolve elementos imateriais de pertencimento, cultura, direitos e saberes que precisam não só serem respeitados como valorizados. Um desafio para a gestão participativa no ICMBio é poder avaliar como as comunidades enxergam o processo de implementação das unidades de conservação no seu território, seja na perspectiva da gestão participativa, seja na perspectiva da vida desses grupos. Em situações específicas, como a mencionada na resposta anterior, alguns trabalhos fizeram essa abordagem, mas não sei afirmar quais as investigações científicas que tratam do tema.

Logo, a então gestão do ICMBio reconhece os conflitos que ocorrem a partir da relação dos povos e comunidades tradicionais com os demais atores da sociedade, possuindo normativas e estruturas do órgão que busca a participação efetiva desses povos, a fim de minimizá-los. Entretanto, ressalta-se a relevância da gestão ambiental como uma forma da sociedade buscar soluções para conflitos advindos do acesso aos recursos naturais, de forma ordenada, encaminhando soluções. Nessa relação conflituosa no interesse da sociedade em fazer uso e ter acesso aos recursos naturais do ambiente, faz-se necessário a participação e atitudes ordenadas, compreendendo os valores que estão relacionados aos conflitos, os objetivos desses usos, os agentes envolvidos nesse processo e os instrumentos a serem utilizados (Braga et al., 2005). Isso quer dizer que o reconhecimento apenas não é suficiente para que a participação ocorra, pois a compreensão dos conflitos, objetivos e agentes em todos os seus graus de interação é um exercício de quebra de paradigmas institucional, que ainda encontra muitas resistências dentro do órgão.

Na Figura 2 estão relacionadas de 2007 até 2015, as principais ações de cunho participativo promovidas pelo ICMBio em nível federal e em nível local. A criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e da RESEX Acaú-Goiana deram-se em 2007, o que, na visão dos analistas ambientais

entrevistados, incapacitou a Unidade de realizar ações no ano de 2008, visto que as atribuições do novo órgão ainda estavam sendo compreendidas pelos servidores, assim como, não havia ainda condições estruturais para realizar atividades que envolvessem a comunidade, nesse primeiro momento. Entre 2007 e 2012 foram publicadas as IN do ICMBio para realização do Plano de Manejo Participativo, Consultas Públicas, Acordo de Gestão e Formação de Conselhos Gestores. A RESEX, entre os anos de 2011 a 2014, intensificou ações direcionadas ao Plano de Manejo, Acordo de Gestão e Conselho Gestor Deliberativo, como será descrito mais a adiante.

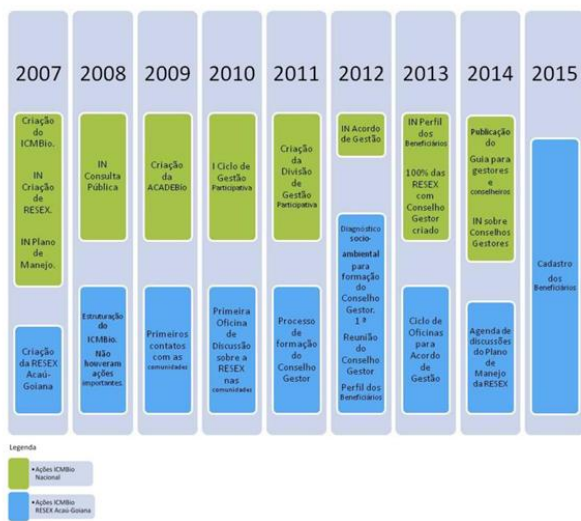


Figura 2. Ações de cunho participativo ICMBio/RESEX Acaú-Goiana. Fonte: Entrevistas realizadas com analistas ambientais do ICMBio em maio de 2015.

De acordo com o Diretor da DISAT, para viabilizar algumas ações, o Instituto conta com parcerias, que não são estáticas e ocorrem à medida que se propõem iniciativas, projetos, ou através de desafios, onde o órgão não tem corpo técnico ou recurso para realizar. Organizações não governamentais, universidades, institutos de pesquisa ou outras instituições governamentais (estaduais ou municipais), podem ser “acionados” para que ações participativas sejam alcançadas, desde a viabilização de local para reuniões até convênios para pesquisas e capacitações de conselheiros de unidades de conservação.

Os desafios apontados para o alcance da implementação da gestão participativa em UCs com populações tradicionais, são na visão da Coordenadora do Ciclo de Gestão Participativa e do Diretor da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de

Conservação: (i) A falta de uma cultura de participação na sociedade brasileira; (ii) O limiar entre a comunidade extremamente oprimida e extremamente empoderada, ou seja, a busca do equilíbrio em se determinar o espaço de poder das comunidades e atuação do Estado frente ao cumprimento da legislação; (iii) O tempo do órgão nem sempre é o tempo das comunidades. Muitas vezes as comunidades precisam de um tempo diferente para se compreender, se organizar e se posicionar mediante as demandas, o Estado não possui esta mesma lógica; (iv) Consolidação territorial das áreas das unidades para as famílias beneficiárias; (v) Apoio a organização social e comunitária para esses grupos; (vi) Acesso às políticas essenciais e (vii) Apoio ao beneficiamento e a qualificação do acesso ao mercado dos produtos extrativistas.

O Diretor da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação do ICMBio, acredita que o processo de formulação de uma compreensão institucional do que é gestão participativa está em construção, pois é vivo e dinâmico. “O acúmulo institucional e a formação de uma consciência crítica coletiva sobre gestão participativa estão moldando progressivamente uma visão institucional” diz ele. O Diretor exemplifica sua afirmação através da elaboração da nova IN de gestão de Conselhos, que adequou várias questões que foram levantadas na análise crítica que ocorreu dentro da instituição desde a sua formação. Mesmo diante das discordâncias internas, o representante da DISAT diz que, “é inquestionável a incorporação interna da importância do controle e do envolvimento social na gestão das unidades de conservação, considerando o contexto socioambiental e econômico existente no território em que a mesma está inserida”.

Demo (2002), quando analisa o papel do Estado na condução de processos participativos, diz que este deve se enxergar sinceramente na condição de controlador, condição historicamente adotada no Brasil, assim, possuindo consciência crítica e autocrítica do seu papel. O autor afirma que só assim poderá haver uma real promoção da participação. Se enxergar nesse papel proposto por Demo (2002) é se expor e abrir mão do Poder que o gestor público possui historicamente, um grande desafio.

Como o ICMBio destina a maior parte de seus investimentos na gestão participativa para os conselhos gestores, os recursos financeiros também são atrelados as atividades ligadas aos conselhos, basicamente as reuniões. A Divisão de

Gestão Participativa do Instituto solicita às UCs previsão de reuniões para o ano e os recursos necessários para ocorrer. O órgão avalia orçamento e parcerias para viabilizar tais demandas, mas, nem sempre conseguem suprir as necessidades. Ou seja, não há recursos suficientes para que todas as reuniões em todos os conselhos sejam realizadas a contento. Sendo o Conselho Gestor a principal ferramenta do ICMBio para o alcance da gestão participativa, a limitação de recursos frente a alta demanda mostra mais uma fragilidade para o alcance deste objetivo.

É entendimento de muitos, que fazem a gestão do órgão, que os Conselhos Gestores e as Consultas Públicas não são suficientes para o alcance da participação efetiva, além da própria experiência que mostrou que “as regras que presidem a realização das consultas públicas e a criação e funcionamento dos conselhos de gestão precisam ser melhoradas e qualificadas para atender as finalidades desses instrumentos”, como afirmou o Diretor da DISAT.

Através das experiências trazidas pelos servidores que fazem o Ciclo de Gestão Participativa oferecido pelo ICMBio, o órgão tem conseguindo levantar demandas locais o que irá contribuir para os próximos passos no sentido de qualificar a gestão participativa proposta pelo governo, diz o Diretor da DISAT. Ele complementa que no cotidiano, os Coordenadores Regionais e a equipe de apoio dessas Coordenações, bem como a equipe de Gestão Participativa na sede, acompanham e orientam sempre que necessário os gestores na realização das atividades de formação e funcionamento dos conselhos. Porém, a oralidade nesses casos e a lógica do Estado, além de interpretações diversas do SNUC, podem ser grande empecilho no momento de se conduzir metodologias em busca da participação da sociedade, visto que não havia nada que determinasse o grau e tipo de participação desejada.

O monitoramento de atividades participativas dentro do ICMBio ainda é incipiente e se estrutura a partir de demandas e da experiência e sensibilidade daqueles que estão a frente das ações, além de ter o olhar do Órgão como parâmetro principal. Destaca o Diretor da DISAT que cabe às Unidades de Conservação, através dos Conselhos Gestores, realizar capacitação dos seus membros e produzir um plano de ação, que deverá ser avaliado continuamente, sendo este o principal instrumento de monitoramento da gestão participativa das UCs. Entretanto, devido ao número de servidores muitas vezes insuficiente e a fragilidade na gestão

de informações, o monitoramento ainda não ocorre como deveria. O referido Diretor afirma, ainda, que a ausência de um sistema eletrônico que possa ser alimentado com atividades planejadas e realizadas dos Conselhos Gestores, além de outras informações relacionadas às atividades, traz para a gestão insuficiência de condição de realizar um monitoramento minimamente qualificado das ações participativas dentro das Unidades de Conservação. Além do monitoramento, esse sistema possibilitará superar outro desafio, que é encontrar um meio de envolver de forma integrada, na Gestão dos Conselhos, todas as instâncias competentes no Instituto, desde a gestão da UC, a Coordenação Regional, a Diretoria de Gestão Participativa e a Coordenação do Macroprocesso de Gestão Socioambiental. Dessa forma, desde o início de 2015 que a criação de tal sistema tornou-se uma prioridade para a Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial e encontra-se em fase de construção.

No que diz respeito aos resultados das formações do Ciclo de Gestão Participativa do órgão, foi realizada a primeira ação de monitoramento. Um dos produtos do Ciclo são os Projetos de Intervenção Local, que deverão ser feitos pelos participantes para as suas respectivas unidades de conservação. Os projetos são formatados com a tutoria do curso, mas em parceria com outros agentes da gestão da unidade.

Outra forma de monitoramento das atividades de formação do Ciclo de Gestão Participativa são as avaliações realizadas pela própria Academia Nacional de Biodiversidade, instalada pela Portaria nº 528 de 4 de setembro de 2009, que sempre acontecem após o término de cada módulo do curso, chamado de “reação”, que avalia a partir do olhar dos alunos, a qualidade do curso, imediatamente após o término. A Academia visa efetivar a proposta do ICMBio em garantir e investir na capacitação permanente de seus servidores, por meio do desenvolvimento de competências.

Conclusão

Diante do posicionamento dos entrevistados, percebe-se que existe uma clara noção das limitações e impedimentos para o alcance de uma participação efetiva. A condução dos processos participativos feitas pelo Estado devem ser encaradas considerando a histórica condição de Estado controlador, assim, o gestor tendo consciência crítica, poderá promover de fato

a participação, assumindo o desafio de compartilhar o Poder.

Conclui-se que o órgão federal responsável pela gestão das Unidades de Conservação, tem no seu escopo e na sua estrutura, elementos para que a os povos e comunidades tradicionais possam estar presentes em diversos momentos estratégicos nos processos de criação e gestão das UCs. Entretanto, a visão do que significa participar, tanto para os gestores, quanto pelas próprias comunidades, deve ser discutida localmente, para que de fato, a conservação dos ecossistemas ocorra, através da atuação efetiva das populações tradicionais. Indubitavelmente, o empoderamento, entendido como a condição de autonomia e capacidade de tomar decisões a partir das próprias condições e necessidades, sendo assim, seres livres é condição *sine qua non* para que as políticas públicas com participação sejam de fato estabelecidas, e que as necessidades e características dos povos tradicionais sejam respeitadas e consideradas.

Agradecimentos

Ao Instituto Chico Mendes da Biodiversidade e Conselho Gestor da Reserva Extrativista Acaú-Goiana pela presteza na informação dos dados, concessão de entrevistas e participação nas reuniões. Às comunidades de pescadoras e pescadores e marisqueiras da RESEX Acaú-Goiana.

Referências

- Bensusan, N., 2006. Conservação da Biodiversidade: em áreas protegidas. FGV, Rio de Janeiro.
- Braga, B. 2005. Introdução à Engenharia Ambiental, 2 ed. Pearson Prentice Hall, São Paulo.
- Braga, R., 2009. Introdução para Gestão Ambiental e de Recursos Hídricos. Ed. Universitária da UFPE, Recife.
- BRASIL, 2002. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto.
- BRASIL, 2004. Decreto nº 5.051, de 19 de abril.
- BRASIL, 2000. Lei nº 9.985, de 18 de julho.
- Demo, P., 2002. Participação é Conquista, 2 ed. Cortez, São Paulo.
- Diegues, A.C.S., 2001. O Mito Moderno da Natureza Intocada, 3 ed. Hucitec, São Paulo.
- Dudley, N., 2008. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. IUCN, Gland.
- Fadigas, A.B.M., 2009. As marisqueiras e a Reserva Extrativistas Acaú-Goiana: uma análise de práticas participativas para a conservação do ambiente. Dissertação (Mestrado). João Pessoa, UFPB.
- Fiorillo, C.A.P., 2010. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 12 ed. Ed. Saraiva, São Paulo.
- ICMBIO, 2014. Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: um guia para gestores conselheiros. Brasília.
- ICMBIO, 2014. Instrução Normativa nº 9, de 05 de dezembro.
- ICMBIO, 2007. Instrução Normativa nº 01, de 18 de setembro.
- ICMBIO, 2012. Instrução Normativa nº 29, de 5 de setembro.
- ICMBIO, 2007. Instrução Normativa nº 3, de 18 de setembro.
- ICMBIO, 2008. Instrução Normativa nº 5, de 15 de maio.
- IUCN – WDPA. World Database on Protected Areas, 2014. United Nations List of Protected areas of Brazil. Disponível: <http://blog.protectedplanet.net/post/102481051829/2014-united-nations-list-of-protected-areas>. Acesso: 19 fev. 2015
- Little, P.E., 2002. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, Brasília.
- Marconi, M.A., Lakatos, E.M., 2010. Fundamentos de Metodologia Científica, 7 ed. ATLAS, São Paulo.
- Medeiros, R., 2006. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. Ambiente & Sociedade IX, 41-64.
- Mendonça, F., Talbot, V., 2014. Participação social na gestão de unidades de conservação: uma leitura sobre a contribuição do Instituto Chico Mendes. Revista Biodiversidade Brasileira 1, 211-234.
- Milano, M.S., 2001. Unidades de conservação: técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade, in: Benjamin, A.H. (Org.), Direito Ambiental das Áreas Protegidas. Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, pp. 03-41.
- Minayo, M.C.S. (Org.), 2013. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Vozes, Petrópolis.
- Santos, C.Z., Schiavetti, A., 2013. Reservas Extrativistas Marinhas no Brasil: contradições de ordem legal, sustentabilidade e aspecto ecológico. Boletim do Instituto de Pesca 39, 479-494.
- Silveira, P. (org.), 2011. Reservas extrativistas e pesca artesanal: etnografia do campo socioambiental em Pernambuco. Relatório final de pesquisa. FUNDAJ, Recife.