

Luiza Landerdahl Christmann

**A PROTEÇÃO DA SOCIOBIODIVERSIDADE PELO
CONSELHO GESTOR DE RESERVA EXTRATIVISTA FRENTE
AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO HEGEMÔNICO: UM
ESTUDO DE CASO NA RESEX PIRAJUBAÉ/SC**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arno Dal Ri Jr.

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Stanziola Vieira

Florianópolis
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Christmann, Luiza Landerdahl

A proteção da sociobiodiversidade pelo conselho gestor de reserva extrativista frente ao modelo de desenvolvimento hegemônico: : um estudo de caso na RESEX Pirajubaé/SC / Luiza Landerdahl Christmann ; orientador, Arno Dal Ri Júnior, coorientador, Ricardo Stanziola Vieira, 2019.

362 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2019.

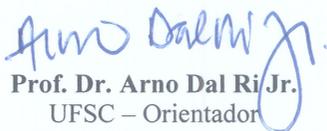
Inclui referências.

1. Direito. 2. Democracia. 3. Políticas públicas. 4. Unidades de conservação. 5. Direito Ambiental. I. Dal Ri Júnior, Arno . II. Stanziola Vieira, Ricardo . III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. IV. Título.

**A PROTEÇÃO DA SOCIOBIODIVERSIDADE PELO CONSELHO
GESTOR DE RESERVA EXTRATIVISTA FRENTE AO MODELO DE
DESENVOLVIMENTO HEGEMÔNICO : UM ESTUDO DE CASO NA
RESEX PIRAJUBAÉ/SC**

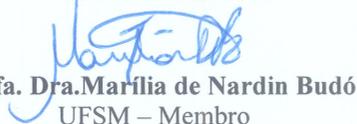
LUIZA LANDERDAHL CHRISTMANN

Esta tese foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes membros:


Prof. Dr. Arno Dal Ri Jr.
UFSC – Orientador


Profa. Dra. Heline Sivini Ferreira - videoconferência
PUC/PR – Membro


Profa. Dra. Liz Beatriz Sass
UFSC – Membro


Profa. Dra. Marília de Nardin Budó
UFSM – Membro


Profa. Dra. Carolina Medeiros Bahia
UFSC – Membro


Prof. José Isaac Pilati, Ph.D.
Diretor do Centro de Ciências Jurídicas

Florianópolis, 26 de fevereiro de 2019.

“Minha jangada vai sair pro mar
Vou trabalhar, meu bem querer
Se Deus quiser quando eu voltar do mar
Um peixe bom eu vou trazer
Meus companheiros também vão voltar
E a Deus do céu vamos agradecer”
Suíte dos Pescadores
Dorival Caymmi

Dedico esse trabalho àqueles que
lutam para manter a modo de vida
dos povos e comunidades
tradicionais...

AGRADECIMENTOS

Muito obrigada a **Deus**, por me permitir ter saúde para concluir essa caminhada, e aos **bons espíritos** por me acompanharem, zelando pela minha segurança, ao longo das tantas viagens feitas nesses últimos quatro anos...

Sem nenhuma dúvida, essa pesquisa não teria sido realizada sem a generosidade, a sabedoria, a paciência e o tempo dos **membros do conselho deliberativo da Reserva Extrativista Pirajubaé/SC**, em especial daqueles que testemunharam a mim a sua própria história de vida, em meio à história da vida da reserva. Gratidão!

A caminhada desses quatro anos teria sido muito mais difícil sem a presença e a ajuda do meu **marido Vinícius F. Guarienti**. Amor, obrigada por apoiar o meu gosto pelo desafio e entender as ausências decorrentes disso; obrigada por cuidar da casa e dos filhotes para eu poder escrever. Te amo!

Ainda, obrigada pela revisão das traduções de textos.

À minha **mãe Celeste Landerdahl**, meu **pai Valmor Christmann** e minha **mana Laura Landerdahl Christmann**, obrigada por compreenderem meu afastamento e por saberem exatamente o momento em que preciso de vocês perto de mim. Eu sou um pouco de cada um de vocês...

À minha mãe, pela leitura atenta da tese e a revisão das referências.

À minha mana, pela confecção detalhista das lindas figuras que constam nesta pesquisa.

À mana de coração, **Márcia Guarienti Burkhard**, pela força, fé e amor... Somos tão diferentes, mas nossa amizade é de outras vidas!

Ao amigo **Alexandre Botelho**, cuja parceria iniciou como professores substitutos na UFSC e se fortaleceu no doutorado, obrigada pela ajuda que você sabe que me deu!

Minha gratidão à dona **Zulma Borges**, por ter me recebido tão bem em sua casa durante todo o período do doutorado. Mais do que locatária, fui recebida como filha.

Agradeço às minhas amigas e colegas da Católica de Santa Catarina, **Mara Isa B. Raulino, Lucimara Deretti e Francieli Bizzato**, que dividiram o dia-a-dia de trabalho comigo, ouvindo minhas lamúrias e promessas sobre o momento de entregar a tese...

Ao meu orientador, **Prof. Rogério S. Portanova**, gratidão pela liberdade concedida na escolha da temática de pesquisa e pelas aulas no Doutorado: sem dúvida, as melhores que tive no PPGD.

Ao meu co-orientador, **Prof. Ricardo S. Vieira**, obrigada por me apresentar Diegues e Ostrom e por me desafiar a ir sempre mais além!

Às professoras **Carolina Bahia, Lígia L. H. Lüchmann e Liz B. Sass**, sou grata pelas duras e importantes contribuições feitas na defesa prévia de tese a esta pesquisa.

Agradeço à minha grande amiga **Luana R. Heinen**, docente no Curso de Direito da UFSC, grande mulher e pesquisadora, que na véspera da data de entrega me ofereceu uma ajuda sem tamanho... Querida, quero ser como você quando eu crescer!

Agradeço igualmente ao **Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC**, em especial à **Secretaria** e ao **Coordenador Arno Dal Ri Júnior**, assim como à **Católica de Santa Catarina**, em especial ao **Coordenador Maikon C. Glasenapp**, pelo apoio institucional fornecido, assim como pela compreensão aos meus limites de participação em cada um dos Centros. Não é fácil desenvolver uma tese e atuar como docente em cidades distintas...

Muito obrigada à **equipe gestora da RESEX Pirajubaé/SC** pela receptividade a mim e à minha pesquisa, e meus parabéns por encararem com seriedade e coragem a luta pela *re-existência* da população tradicional.

Gratidão aos meus pequenos peludos, **Brida e Thor**, pela companhia e pelo carinho...

“A verdade seja dita, a história jamais forneceu modelos que devam ser reproduzidos, mas sim antimodelos que é preciso superar. Para tanto, duas condições deverão ser respeitadas: a independência intelectual e a coragem política. Se falharmos a essa responsabilidade, as nossas pesquisas servirão de álibi e de cortina de fumaça ao ecocídio.” (SACHS, 1986, p. 130).

RESUMO

Esta tese buscou responder à seguinte pergunta: Em que medida o conselho gestor de reserva extrativista é capaz de garantir a implementação da política pública de proteção dos direitos socioambientais, reconhecidos na Constituição Federal de 1988, no contexto do modelo de desenvolvimento hegemônico? Como hipótese estabeleceu-se: Em constante enfrentamento ao modelo de desenvolvimento hegemônico, a implementação da política pública de proteção dos direitos socioambientais em reserva extrativista somente pode ser garantida pelo conselho gestor se o processo de tomada de decisão ocorrer mediante o diálogo de saberes, em um espaço institucional no qual coabitam a participação, a representação e a deliberação, de modo a construir normas de pesca para apropriação e uso dos recursos naturais cujo efetivo cumprimento exige a presença de confiança e reciprocidade entre os atores da comunidade tradicional. Metodologicamente, guiou-se pela abordagem qualitativa, de viés predominantemente indutivo, com interpretação pela perspectiva dialético-hermenêutica, realizando-se estudo de caso na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé/SC, com foco nos processos de decisão do conselho, de 2016 a 2018; realizou-se pesquisa documental, observação direta, sistemática e não participante das reuniões do conselho deliberativo da RESEX, e entrevista semiestruturada com membros titulares do conselho. Como referencial teórico, adotaram-se, entre outras, as seguintes obras: Epistemologias do Sul, de Santos e Menezes; Dicionário do Desenvolvimento, editado por Sachs; Socioambientalismo e Novos Direitos, de Santilli; A Representação no Interior das Experiências de Participação, de Lüchmann, e Governing the Commons, de Ostrom. A tese foi dividida em cinco capítulos de desenvolvimento, sendo que a metodologia foi explicitada na introdução. No primeiro capítulo descreveu-se a criação e a trajetória da RESEX e seu conselho e foram relatados dois processos vivenciados pelo conselho que servem como cenário de compreensão da problemática de proteção dos direitos socioambientais – o licenciamento da ETE Rio Tavares e a elaboração do Plano de Manejo. No segundo capítulo, problematizou-se a concepção hegemônica de desenvolvimento pela perspectiva epistemológica, apresentando a necessidade de abertura para a diversidade epistemológica do mundo mediante o diálogo de saberes. No terceiro capítulo analisaram-se os conselhos gestores como espaços para efetivação das políticas públicas, discutindo suas dimensões participativa, representativa e deliberativa. No quarto, compreendeu-se a política de proteção da

sociobiodiversidade, apresentando suas bases constitucionais e apontando sua aplicação na RESEX; também se analisou a teoria de Elinor Ostrom como uma perspectiva de implementação de políticas públicas. Por fim, no último capítulo verificaram-se as potencialidades e os obstáculos existentes para que os conselhos gestores de reserva extrativista garantam a implementação da política pública, mediante a correlação entre teoria e prática. Concluiu-se que o diálogo de saberes é possível dentro do conselho gestor e que, apesar dos limites jurídicos de constituição, esse pode ser um instrumento legitimamente democrático, cuja efetividade depende da confiança entre os extrativistas. Porém, a implementação da política pública de sociobiodiversidade está condicionada pelo projeto maior de desenvolvimento na qual a reserva e seu conselho estão inseridos.

Palavras-chave: Conselho gestor. Políticas públicas. Reserva extrativista. Modelo de desenvolvimento hegemônico. RESEX Pirajubá/SC.

ABSTRACT

This thesis intended to answer the following question: is the extractive reserve management council capable of guaranteeing the implementation of public policy for the protection of socio-environmental rights recognized in the Federal Constitution of 1988 in the context of the hegemonic development model? As hypothesis, it was established that: In constant confrontation with the hegemonic development model, the implementation of the public policy of protection of the socio-environmental rights in extractive reserve can only be guaranteed by the managing council if the decision-making process occurs through a convergence of different types of knowledge, in an institutional space in which participation, representation and deliberation coexist in order to build fishing rules for the appropriation and use of natural resources whose effective fulfillment requires the presence of trust and reciprocity among the participants of the traditional community. Methodologically, the thesis was guided by the qualitative approach, with a predominantly inductive bias, with interpretation by the dialectical hermeneutic perspective, carrying out a case study in the Pirajubaé/SC Marine Extractive Reserve, focusing on the council's decision processes, from 2016 to 2018; desk research, direct, systematic and non-participant observation of the meetings of the RESEX deliberative council, and semi-structured interviews with board members were carried out. As a theoretical reference, the following works were adopted, among others: Epistemologies of the South, by Santos and Menezes; The Development Dictionary, edited by Sachs; Socioambientalismo e Novos Direitos, by Santilli; A Representação no Interior das Experiências de Participação, by Lüchmann, and Governing the Commons, by Ostrom. The thesis was divided into five chapters, with the methodology explained in the introduction. The first chapter described the creation and trajectory of RESEX and its council and reported two processes experienced by the council, which serve as a scenario for understanding the issue of protection of socio-environmental rights - the licensing of ETE Rio Tavares and the elaboration of the management plan. In the second chapter, the hegemonic conception of development was problematized under the epistemological perspective, presenting the need for openness to the epistemological diversity of the world through the convergence of different types of knowledge. In the third chapter, the management councils were analyzed as spaces to make public policies effective, discussing their participative, representative and deliberative dimensions. In the fourth chapter, the socio-biodiversity protection policy was

understood, presenting its constitutional bases and pointing out its application in RESEX; the theory of Elinor Ostrom was also analyzed as a perspective of the implementation of public policies. Finally, in the last chapter, the potentialities and obstacles for the extractive reserve management councils to guarantee the implementation of public policy through the correlation between theory and praxis was verified. It was concluded that the convergence of different types of knowledges is possible within the management council and that, despite the legal limits of constitution, this can be a legitimately democratic instrument whose effectiveness depends on the trust between the extractive community. However, the implementation of public socio-biodiversity policy is conditioned by the larger development project in which the reserve and its council are inserted.

Keywords: Management council. Public policies. Extractive reserve. Hegemonic development model. RESEX Pirajubá/SC.

RESUMEN

Esta tesis intentó responder a la siguiente pregunta: ¿El consejo gestor de la reserva extractivista es capaz de garantizar la implementación de la política pública de protección de los derechos socio ambientales, reconocidos en la constitución federal de 1988, en el contexto del modelo de desarrollo hegemónico? Como hipótesis, se ha establecido que: En constante enfrentamiento al modelo de desarrollo hegemónico, la implementación de la política pública de protección a los derechos socio ambientales en reserva extractivista solo podrá ser garantizada por el consejo gestor en caso de que el proceso de toma de decisión ocurra mediante diálogo de saberes, en local institucional en lo cuál cohabitan la participación, la representación y la deliberación, de modo a construir normativas de pesca para apropiación y uso de los recursos naturales cuyo el efectivo cumplimiento exige la presencia de confianza y reciprocidad entre los actores de la comunidad tradicional. De manera metodológica se eligió el abordaje cualitativo, de sesgo predominantemente inductivo con interpretación por la perspectiva dialéctico hermenéutica, realizando-se estudio de caso en la reserva extractivista marina del Pirajubaé/SC, con foco en los procesos de decisión del consejo, de 2016 a 2018; Se realizó investigación documental, observación directa sistemática y no participante de las reuniones del consejo deliberativo del RESEX, y entrevista semiestructurada con miembros titulares del consejo. Como referencial teórico, adoptaran-se, entre otras, las siguientes obras: Epistemologias do sul, de Santos y Menezes; Dicionário do desenvolvimento, editado por Sachs; Socioambientalismo e novos direitos, de Santilli; A Representação no Interior das Experiências de Participação de Lüchmann y Governing the Commons, de Ostrom. La tesis ha sido dividida en cinco capítulos de desarrollo, así que, la metodología ha sido explicada en la introducción. En el primer capítulo se describió la creación y trayectoria de la RESEX y su consejo y han sido relatados dos procesos vividos por el consejo y que sirven como escenario de comprensión de la problemática de protección de los derechos socio ambientales - El licenciamiento de la ETE Rio Tavares y la elaboración del plan de manejo. En el segundo capítulo, se ha enfatizado la problemática de la concepción hegemónica de desarrollo por la perspectiva epistemológica, presentando la necesidad de apertura para la diversidad epistemológica del mundo mediante el dialogo de saberes. En el tercer capítulo se analizaron los consejos gestores como espacios para efectucción de las políticas públicas, discutiendo sus dimensiones participativa, representativa y deliberativa. En el cuarto capítulo, se

comprendió la política de protección de la socio biodiversidad, presentando sus bases constitucionales y apuntando su aplicación en la RESEX; también se analizó la teoría de Elinor Ostrom como una perspectiva de implementación de políticas públicas. Finalmente, en el último capítulo se verificó las potencialidades y los obstáculos existentes para que los consejos gestores de reserva extractivista garanticen la implementación de la política pública, mediante la correlación entre teoría y praxis. Se concluyó que el diálogo de saberes es posible dentro del consejo gestor y que, a pesar de los límites jurídicos de constitución, ese puede ser un instrumento legítimamente democrático, cuya efectividad depende de la confianza entre los extractivistas. Sin embargo, la implementación de la política de socio biodiversidad está condicionada por el proyecto mayor de desarrollo en lo cuál la reserva y su consejo están inseridos.

Palabras-Clave: Consejo Gestor. Políticas Públicas. Reserva extractivista. Modelo de desarrollo hegemónico. RESEX Pirajubaé/SC.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Resumo das variáveis que afetam a decisão institucional.....	237
Figura 2 –	Quadro de estudo multinível para análise de sistema socioecológico.....	240
Figura 3 –	Conselho como espaço de gestão participativa frente ao modelo de desenvolvimento hegemônico.....	310

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Reuniões acompanhadas pela pesquisadora.....	39
Quadro 2 – Composição do Conselho e conselheiros entrevistados.....	41
Quadro 3 – Resumo das reuniões do CD 2012-2015.....	59
Quadro 4 – Resumo das Reuniões – 08/2016 a 08/2017.....	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Proporção de unidades de proteção integral e de uso sustentável por bioma.....	206
------------	--	-----

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 –	Vista do bairro Saco dos Limões.....	52
Fotografia 2 –	Banco de areia na baía Sul.....	52
Fotografia 3 –	Vista de alguns ranchos de pesca.....	53
Fotografia 4 –	Baixio das Tipitingas com revoada de aves.....	53
Fotografia 5 –	Mangue preto.....	54
Fotografia 6 –	Recursos didáticos das reuniões do conselho.....	67

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – RESEX Pirajubaé na Ilha de Florianópolis.....	51
Mapa 2 – Emissão de efluentes no Rio Tavares.....	80
Mapa 3 – Emissão de efluentes na baía sul.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACB – Associação Caminhos do Berbigão
AMOCAR – Associação dos Moradores e Amigos Carianos
AMOSAD – Associação dos Moradores Loteamento Santos Dumont
APA – Área de Proteção Ambiental
AREMAPI – Associação da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé
CASAN – Companhia Abastecimento Água e Saneamento
CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CCDRU – Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CD – Conselho Deliberativo
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNPT – Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CPR – Common-pool Resources
CR – Coordenadoria Regional
DEINFRA-SC – Departamento de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina
EAS – Estudo Ambiental Simplificado
EPAGRI – Empresa De Pesquisa Agropecuária E Extensão Rural
ETE – Estação Tratamento de Água
FATMA – Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina
FBCN – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
GT – Grupo de Trabalho
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFSC – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina
IN – Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INFRAERO/SC – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária/Santa Catarina
LEA/UNIVALI – Laboratório de Educação Ambiental da Universidade do Vale do Itajaí
LI ou LAI – Licença de Instalação
LO ou LAO – Licença de Operação
LP ou LAP – Licença Prévia

MMA/MPA – Ministério do Meio Ambiente/Ministério da Pesca e Aquicultura
MNRS – Movimento Nacional pela Reforma Sanitária
MPCR – Marginal Per Capita Return
NEI – Nova Economia Institucional
ONG's – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PNB – Produto Nacional Bruto
Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX – Reserva Extrativista
RPPN – Reserva Particular de Patrimônio Natural
SEAP – Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca
SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISBIO – Sistema de Autorização e Informação de Biodiversidade
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPMA/PMF – Superintendência da Pesca, Maricultura e Agricultura/Prefeitura Municipal de Florianópolis
UC – Unidade de conservação
UC's – Unidades de conservação
UICN– União Internacional de Conservação da Natureza
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UNESCO– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	27
1.1	A METODOLOGIA NO TRABALHO DE CAMPO: MÉTODOS E TÉCNICAS.....	33
1.2	A ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE PESQUISA.....	44
2	A RESEX PIRAJUBAÉ E SEU CONSELHO DELIBERATIVO: O CASO EM ESTUDO.....	47
2.1	A RESERVA EXTRATIVISTA PIRAJUBAÉ/SC E SEU CONSELHO: CRIAÇÃO E TRAJETÓRIA.....	49
2.2	ALGUNS CONTEXTOS DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS.....	72
2.2.1	O licenciamento ambiental da Estação de Tratamento de Esgoto-Campeche/Rio Tavares pela CASAN: aspectos teóricos, histórico do processo e atuação do conselho deliberativo.....	73
2.2.2	A construção do plano de manejo participativo: aspectos teóricos, histórico do processo e atuação do conselho deliberativo.....	86
3	OS LIMITES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO HEGEMÔNICO: A NECESSIDADE DE ABERTURA PARA A DIVERSIDADE EPISTEMOLOGICA DO MUNDO	101
3.1	A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DE DESENVOLVIMENTO: HISTÓRICO, PILARES DE CONSTITUIÇÃO E O ECODESENVOLVIMENTO....	102
3.1.1	As transformações históricas do conceito de desenvolvimento.....	103
3.1.2	Os pilares de constituição do desenvolvimento hegemônico.....	110
3.1.3	Uma alternativa moderna ao conceito hegemônico de desenvolvimento: o ecodesenvolvimento.....	116
3.2	AS BASES EPISTEMOLÓGICAS DO CONCEITO HEGEMÔNICO DE DESENVOLVIMENTO: O PENSAMENTO OCIDENTAL É ABISSAL.....	123
3.3	A DIVERSIDADE EPISTEMOLÓGICA DO MUNDO: A TRADUÇÃO INTERCULTURAL PARA O DIÁLOGO DE SABERES.....	132
4	OS CONSELHOS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO	

	FEDERAL/1988: ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA.....	141
4.1	A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS NO BRASIL: A SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO CONTEXTO DA CONFLUÊNCIA PERVERSA.....	141
4.2	POLÍTICAS PÚBLICAS: OS CONSELHOS COMO ESPAÇOS DE CAPTAÇÃO DE DEMANDAS E CONTROLE SOCIAL.....	151
4.3	OS CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA.....	160
5	POLÍTICA DE PROTEÇÃO DA SOCIOBIODIVERSIDADE: A RESERVA EXTRATIVISTA E O FRAMEWORK DE ELINOR OSTROM.....	181
5.1	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE: DOS PARQUES NACIONAIS ÀS RESERVAS EXTRATIVISTAS.....	181
5.1.1	Preservacionismo x conservacionismo: a emergência do socioambientalismo.....	182
5.1.2	As unidades de conservação no Brasil: a reserva extrativista como instrumento de proteção da sociobiodiversidade.....	203
5.2	OS CONSELHOS GESTORES NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: BASES LEGAIS DE CONSTITUIÇÃO.....	214
5.3	O QUADRO DE ESTUDO DE OSTROM PARA ANÁLISE DA GESTÃO DE SISTEMAS DE RECURSOS COMUNS.....	224
5.3.1	Transcendendo os limites da teoria tradicional da ação coletiva: uma crítica aos modelos influentes para políticas públicas de gestão de sistemas de recursos comuns.....	226
5.3.2	O quadro de estudo (framework) para análise empírica de sistema de recursos comuns (CPR's).....	232
6	O CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ/SC: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS FRENTE AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO HEGEMÔNICO.....	241
6.1	AS CATEGORIAS EMERGENTES DA PESQUISA EMPÍRICA NA RESEX PIRAJUBAÉ/SC.....	241

6.1.1	O diálogo de saberes na RESEX Pirajubaé: possibilidades da construção coletiva pela abertura epistemológica.....	242
6.1.2	Participação-representação-deliberação no conselho da RESEX Pirajubaé: limites desse espaço político-jurídico.....	255
6.1.3	A construção das normas de pesca: aprendendo (e ensinando) com o quadro de estudo de Ostrom.....	274
6.1.4	Os conflitos na gestão socioambiental: a disputa interna e externa por recursos naturais.....	293
6.2	A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS PELO CONSELHO DELIBERATIVO EM RESERVA EXTRATIVISTA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-PRÁTICAS.....	304
7	CONCLUSÃO.....	313
	REFERÊNCIAS.....	323
	APÊNDICE A - Diretrizes da Observação Direta.....	345
	APÊNDICE B - Roteiro De Entrevista Para Conselheiros Resex Pirajubaé.....	347
	ANEXO A - Termo De Homologação CR9 N° 03/2016: Composição Do Conselho.....	349
	ANEXO B - Parecer Consubstanciado do CEP.....	353
	ANEXO C - Autorização para Atividades com Finalidade Científica do Sistema de Autorização e Informação de Biodiversidade (SISBIO).....	357
	ANEXO D - Autorização para Uso de Imagem de Unidade De Conservação/ICMBio.....	361

1 INTRODUÇÃO

Pensar e discutir os rumos da humanidade é uma necessidade inexorável para garantir a sua própria preservação e, mais, para assegurar que todas as comunidades – humanas e não humanas – possuam condições dignas de vida. A humanidade encontra-se em uma crise civilizatória que apresenta dimensões sociais, políticas, econômicas, ecológicas, culturais e jurídicas. Crise é “[...] a disfuncionalidade, a falta de eficácia ou o esgotamento do modelo, dos valores dominantes, ou situação histórica aceitos e tradicionalmente vigentes” (WOLKMER, 2015, p. 26). Por outro lado, crise também está associada com a possibilidade de transformação, de mutação, de renovação. Nesta tese, entende-se que a crise é fundamentalmente epistemológica.

A crise epistemológica pode ser compreendida como a incapacidade do conhecimento científico, embasado na racionalidade moderna, de encontrar caminhos novos e diversos para resolver os problemas resultantes, em certa medida, de seu próprio aprofundamento e aplicação técnica. Os limites estabelecidos para definir o que é conhecimento válido implicaram o reconhecimento exclusivamente da ciência, restando de forma subalterna a filosofia e a teologia. Desta forma, na medida em que não é atribuída validade e legitimidade a outras formas de saber, toda solução para a crise civilizatória precisaria ser originária necessariamente do pensamento moderno ocidental.

A questão dos limites epistemológicos para a solução da crise civilizatória toma proporções maiores e mais evidentes quando se aborda o tema do desenvolvimento. A concepção em torno do que é ser desenvolvido está diretamente relacionada com tal crise epistemológica, visto que ela é uma elaboração da razão moderna ocidental, a qual se estabeleceu a partir de uma específica compreensão em torno da relação dos seres humanos com a natureza. Logo, ser desenvolvido pressupõe utilizar o conhecimento científico para dominar e transformar a natureza, a fim de obter recursos e matéria-prima para produzir os bens de consumo a serem disponibilizados no mercado, de modo a alcançar crescimento econômico.

É nesse cenário mais amplo que se insere a problemática desta tese. Reconhecendo-se que os conflitos em torno da apropriação e do uso dos recursos naturais se tornam centrais na busca pelo desenvolvimento – considerado nos limites da razão moderna – a efetivação dos direitos socioambientais das populações tradicionais estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro mostra-se um grande desafio, pois pressupõe garantir o acesso dessas populações a esses recursos, cujo

modo de vida depende diretamente deles. Compreender as dificuldades em torno da proteção dos direitos socioambientais, com ênfase no papel da participação popular, princípio do Estado Democrático de Direito, foi, portanto, o ponto de partida de definição do problema de pesquisa da tese.

Porém, a fim de melhor delimitar o tema, optou-se por abordar a proteção dos direitos socioambientais – aqui compreendidos como aqueles decorrentes de uma visão constitucional interligada sobre as diversidades biológica e cultural, com ênfase para os povos e comunidades tradicionais – através da escolha de um instituto jurídico especificamente destinado a isso: as unidades de conservação de uso sustentável, em especial as reservas extrativistas. A opção de recorte temático pelas unidades de conservação de uso sustentável deve-se ao fato de que elas se constituem em espaços que devem promover, na prática, a busca do equilíbrio entre utilização dos recursos e proteção ambiental de uma área especialmente protegida, por meio de uma perspectiva predominantemente conservacionista; no caso das reservas extrativistas, essa equalização exige a consideração também da proteção do modo de vida dos povos e comunidades tradicionais.

A pertinência dessa delimitação é corroborada por dados oficiais do Ministério do Meio Ambiente, consolidados no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação¹, a partir dos quais é possível concluir que atualmente, no Brasil, a área geográfica coberta por unidades de uso sustentável é aproximadamente 2,8 vezes maior que a área protegida por unidades de proteção integral. Complementarmente, entre as unidades de conservação cujo objetivo compreende a preservação do modo de vida das comunidades tradicionais, tem-se a reserva extrativista (RESEX) e a reserva de desenvolvimento sustentável (RDS), sendo que o número de unidades da primeira equivale aproximadamente a 2,4 vezes mais o número de unidades da segunda tipologia. Nota-se, logo, que tais dados estatísticos auxiliam na justificativa do recorte temático da pesquisa.

Em seguida, a escolha por conselhos gestores, com composição que incluía a sociedade civil, como espaço de discussão e tomada de decisão nas unidades de conservação do tipo reserva extrativista (conselho de caráter deliberativo), vem ao encontro do tema da democratização das decisões que envolvem políticas públicas e o aperfeiçoamento de seus mecanismos assim como da gestão

¹ Esses dados estatísticos, com maior densidade de informações e a adequada indicação das fontes, são explicitados na seção 5.1.2 As unidades de conservação no Brasil: a reserva extrativista como instrumento de proteção da sociobiodiversidade.

compartilhada do meio ambiente. Os conselhos são reconhecidos como importantes arenas de elaboração de políticas públicas e exercício do controle social, não obstante suas limitações de caráter teórico e prático. Nessa medida, a escolha por esse instrumento político-administrativo decorre da necessidade de verificar se ele pode ser adequado para viabilizar a atenção às demandas das comunidades tradicionais, como necessidade decorrente do que é denominado nesta pesquisa de política pública de proteção da sociobiodiversidade.

A partir dessa delimitação de tema, definiu-se o seguinte problema de pesquisa: Em que medida o conselho gestor de reserva extrativista é capaz de garantir a implementação da política pública de proteção dos direitos socioambientais, reconhecidos na Constituição Federal de 1988, no contexto do modelo de desenvolvimento hegemônico?

No âmbito do Direito, tem-se que a problemática proposta para esta tese se insere no viés da eficácia das normas jurídicas, ou seja, busca-se realizar o exame dos efeitos da norma em relação à sociedade, adotando-se, predominantemente, o olhar do sociólogo do direito. Sem desconsiderar a inter-relação das demais dimensões (justificação do direito e validade, conteúdo e interpretação do direito), reconhece-se que o viés orientador da análise diz respeito à realidade social do Direito (SABADELL, 2013).

Diante disso, cabe esclarecer dois conceitos: eficácia da norma e adequação interna da norma. A eficácia da norma diz respeito ao nível de cumprimento da norma na prática social. “Uma norma é considerada socialmente eficaz quando é respeitada por seus destinatários ou quando a sua violação é efetivamente punida pelo Estado” (SABADELL, 2013, p. 61). Quanto à adequação interna da norma, refere-se à sua aptidão para alcançar os fins sociais que regem e justificam sua existência no ordenamento jurídico. “Uma norma jurídica é considerada internamente adequada se as suas consequências, na prática, permitem que sejam alcançados os fins objetivados pelo legislador” (SABADELL, 2013, p. 62), ou, como se prefere, o escopo de sua existência no sistema jurídico. Constata-se, portanto, que em nenhum dos âmbitos o foco é a eficácia

jurídica como fenômeno de juridicização do fato² após a incidência do suporte fático, nem a validade³ ou a existência⁴ da norma.

Trata-se, então, da busca pela verificação da eficácia social da norma, conforme prefere chamar Patrícia Bianchi (2010) ou, em sentido semelhante, a efetividade, para designar o efeito da prescrição normativa cujo conteúdo possui coincidência no universo do comportamento social (SANTI apud BIANCHI, 2010). Nesta tese, utilizou-se a expressão efetividade para designar a eficácia social da norma e, para se referir à sua adequação interna, em geral mencionou-se sua capacidade, em termos teóricos, de alcançar os objetivos traçados para a norma ou diploma legislativo em análise.

Tendo em vista a adoção do viés da efetividade do direito, para responder a essa pergunta realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa com caráter indutivo e adotou-se, na condição de hipótese, um postulado inicial que serviu como ponto de partida para o estudo. Em razão da complexidade dos fatores considerados para responder à pergunta apresentada, tal postulado é complementado por três postulados parciais, os quais são autônomos, porém interdependentes e correlacionados. A seguir, apresenta-se o postulado inicial e seus parciais:

- a) Postulado inicial: Em constante enfrentamento ao modelo de desenvolvimento hegemônico, a implementação da política pública de proteção dos direitos socioambientais em reserva extrativista somente pode ser garantida pelo conselho gestor se o processo de tomada de decisão ocorrer mediante o diálogo de

² O fenômeno da juridicização diz respeito ao processo por meio do qual um fato se torna, quando há norma jurídica para isso, um fato jurídico, com a potencialidade para produzir efeitos jurídicos se for válido e não estiver submetido à condição, ao termo ou ao encargo. Por meio desse processo, em que ocorre a incidência do suporte fático da norma, o fato passa a existir no mundo do direito (MELLO, 2007).

³ A validade das normas diz respeito à sua conformidade com a Constituição, no que diz respeito à competência de elaboração/proposição, processo legislativo e conteúdo material – havendo uma presunção relativa de que toda norma jurídica é válida, até que sua invalidade seja decretada pelo Poder Judiciário (BIANCHI, 2010).

⁴ A existência da norma no sistema jurídico começa com a sua promulgação no Diário Oficial do ente federativo respectivo; porém sua vigência (obrigatoriedade de cumprimento) pode não ocorrer no mesmo momento, pois depende da passagem do tempo prevista pela própria norma publicada, ou norma geral (no Brasil, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), lapso temporal nomeado de *vacatio legis*. (BIANCHI, 2010).

saberes, em um espaço institucional no qual coabitam a participação, a representação e a deliberação, de modo a construir normas de pesca para apropriação e uso dos recursos naturais cujo efetivo cumprimento exige a presença de confiança e reciprocidade entre os atores da comunidade tradicional.

- Postulado parcial 1: Partindo do reconhecimento de que os limites do modelo de desenvolvimento hegemônico impõem a necessidade de identificar uma crise epistemológica a ser enfrentada, entende-se que a adequada proteção dos direitos socioambientais das comunidades tradicionais de reserva extrativista pressupõe um processo de tomada de decisão permeado pelos saberes construídos por esses grupos. Para isso, torna-se necessário reconhecer a diversidade epistemológica do mundo, viabilizando o diálogo de saberes por meio da tradução intercultural;
- Postulado parcial 2: No âmbito das políticas públicas, os conselhos deliberativos se constituem em espaços institucionais coabitados pelo Estado e pela sociedade. Considerando o processo histórico ambíguo de sua criação no Brasil, tem-se que os conselhos são marcados por processos de conflito e consenso, nos quais se confrontam as categorias analíticas da participação e da representação, com necessária complementação da deliberação. Ainda, no caso das reservas extrativistas, esses espaços são compostos obrigatoriamente por mais da metade dos assentos pertencentes à comunidade tradicional, aspecto que se constitui em especificidade relevante, e
- Postulado parcial 3: Reconhecendo que a proteção dos direitos socioambientais das comunidades tradicionais de reserva extrativista pressupõe a existência de regras para dirimir os conflitos em torno da apropriação e uso dos recursos naturais, em consonância com o modo de vida da comunidade e com o uso sustentável da natureza, considera-se que a presença de confiança e reciprocidade entre os atores da comunidade é fator essencial para que as normas de pesca construídas pelo conselho sejam efetivamente cumpridas.

Para desenvolver esse trabalho, foram estabelecidas obras que serviram de referência a partir do qual se estruturou os fundamentos teóricos que possibilitaram a compreensão dos dados empíricos construídos no trabalho de campo. No que se refere à compreensão sobre o modelo de desenvolvimento hegemônico e suas bases epistemológicas,

assim como a respeito da diversidade epistemológica do mundo, utilizou-se como obras: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009; SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000.

Para compreender o conselho gestor como espaço político-jurídico de tomada de decisão sobre políticas públicas, adotou-se LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Com o intuito de explicar as bases constitucionais dos direitos socioambientais e a emergência da reserva extrativista como instrumento para sua proteção, utilizou-se SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005. Por fim, reconhecendo os limites de aplicação desta teoria no Estado Democrático de Direito brasileiro, porém considerando sua importância para a compreensão das possibilidades e dificuldades da gestão comunitária de sistemas de recursos comuns, utilizou-se a obra: OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Na medida em que se parte da premissa de que o conhecimento científico é mais bem desenvolvido mediante a correlação entre teoria e prática, optou-se pela realização de um estudo de caso. Nessa perspectiva, definiram-se cinco objetivos específicos:

- a) Explicar as bases epistemológicas de estruturação do modelo de desenvolvimento hegemônico, refletindo sobre seus limites, de modo a apontar a necessidade de uma abertura epistemológica para a diversidade dos saberes;
- b) Compreender as políticas públicas como pressuposto para a efetividade de direitos constitucionalmente garantidos, identificando os conselhos gestores como espaços institucionais em que ocorre parte das tomadas de decisão para essa finalidade;
- c) Compreender o processo de emergência dos novos direitos socioambientais no Brasil, apresentando as bases constitucionais e infraconstitucionais que respaldam a sua proteção jurídica, com ênfase para as reservas extrativistas, assim como conhecer os preceitos da teoria de Elinor Ostrom como uma perspectiva de implementação de políticas públicas;

- d) Descrever os resultados da pesquisa documental e de campo com base no estudo de caso dos processos de gestão da Reserva Extrativista de Pirajubaé/SC, de 2016 a 2018, e
- e) Verificar as potencialidades e os obstáculos existentes para que os conselhos gestores em unidades de conservação (UC's) de uso sustentável do tipo reserva extrativista se constituam em espaços institucionais que garantam a implementação da política pública de proteção da sociobiodiversidade – consolidando o aprendizado teórico a partir da práxis em torno do tema.

A fim de viabilizar o cumprimento desses objetivos específicos, foi estabelecida a metodologia utilizada, que passa a ser apresentada na seção secundária a seguir.

1.1 A METODOLOGIA NO TRABALHO DE CAMPO: MÉTODOS E TÉCNICAS

No contexto desta tese, a adoção da metodologia qualitativa partiu do entendimento de que “[...] a função da metodologia não consiste em ditar regras absolutas de saber-fazer [...]” (PIRES, 2014, p. 156), pois deve se constituir em um guia aberto a quem realiza a pesquisa, para viabilizar a adaptação das modalidades de amostragem, da natureza dos dados e dos métodos como um todo de modo a construir coerentemente o objeto de pesquisa.

É exatamente a partir dessa premissa que o método dessa investigação foi abordado, atentando-se para a necessária flexibilidade e sensibilidade na aplicação dos métodos e técnicas tendo em vista as particularidades do objeto de estudo – sem preterir o indispensável rigor no tratamento dos dados. Nessa perspectiva, é preciso destacar que este estudo trabalhou essencialmente com dados qualitativos, cuja análise foi igualmente qualitativa.

Apesar da própria definição de pesquisa qualitativa não ser unânime – bem pelo contrário, essa tentativa insere-se numa diversidade de técnicas e bases teórico-metodológicas (POUPART et al., 2014) –, destaca-se que ela se “[...] ancora na dialética das representações, ações e interpretações dos atores sociais em relação ao seu meio [...]” (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2014, p. 135), caracterizando-se essencialmente pelo objetivo de compreender fenômenos complexos que dificilmente seriam abarcados adequadamente a partir do uso dos números (pesquisa quantitativa).

Dessa forma, por se mostrar mais adequado ao estudo de tipos específicos de objeto de pesquisa, a pesquisa qualitativa tem se

fortalecido em torno de certos temas, como o estudo do cotidiano e do ordinário, o estudo do transitório, o estudo do sentido da ação, assim como a avaliação de políticas sociais ou organizacionais (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2014). Dentre essas, objeto desta tese trata-se de uma proposta voltada para a avaliação de políticas – no caso, as políticas públicas de proteção da sociobiodiversidade – de modo que possui um objeto multidimensional, com orientação predominantemente empírico-indutiva, mostrando-se preocupada com os sujeitos que potencialmente utilizarão os resultados.

No entanto, essa avaliação deverá considerar profundamente as perspectivas dos atores sociais no processo em que estão engajados. A respeito desse aspecto, os autores explicam:

Um dos objetos privilegiados da pesquisa qualitativa é, portanto, o sentido que adquirem a ação da sociedade na vida e os comportamentos dos indivíduos, **assim como o sentido da ação individual quando ela se traduz em ação coletiva**. [...] Nisso, pode-se dizer que o objeto por excelência da pesquisa qualitativa **é a ação interpretada, simultaneamente, pelo pesquisador e pelos sujeitos da pesquisa**; de onde a importância da linguagem e das conceituações que devem dar conta tanto do objeto “vivido”, como do objeto “analisado”. (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2014, p. 131, grifos nossos).

Também é importante destacar que esta pesquisa realizou um estudo de caso por meio de uma amostragem por caso único – especificamente uma amostra de meio/institucional/geográfica (PIRES, 2014), constituindo-se esse meio nas reuniões do conselho gestor deliberativo da RESEX Pirajubaé/SC. Não obstante a referência à ideia de amostra, a expressão não é aqui utilizada no sentido mais comum, de uma parte extraída de um conjunto mais amplo (população), segundo critérios de representatividade, por exemplo. O estudo de caso apresentado está embasado em uma estrutura aberta ou paradoxal, o que significa que essa pesquisa analisou uma população de forma completa, e que se direciona diretamente de seu corpus empírico a um nível teórico global, dispensando, portanto, um procedimento operacional de definição da amostra (PIRES, 2014). Em outras palavras, observou-se o conjunto dos processos de atuação do conselho deliberativo da RESEX Pirajubaé/SC, entrevistando-se todos os conselheiros titulares.

No que diz respeito à finalidade teórico-metodológica principal, destaca-se o predomínio do modelo societário, em que se busca por meio dos atores sociais aprender e apreender aspectos da organização social, da instituição e da cultura em estudo. “O pensamento adota, aqui, um movimento centrífugo: a compreensão do caso, enquanto tal, cede lugar a um conhecimento mais geral que o próprio caso.” (PIRES, 2014, p. 188). Nesse sentido, a questão da chamada generalização refere-se à transição do estudo de caso para o universo geral, na qual a busca se dirige para a identificação de propriedades constitutivas que possam ser aplicadas a situações similares.

Logo, percebe-se que mediante a utilização da amostragem por caso único é possível compreender aspectos relacionados com as transformações sociais e culturais, para “[...] apreender a cultura e os mecanismos sociais em ação, a partir dos fenômenos ‘normais’, rotineiros, que, sem serem extremos ou excepcionais, revelam-se como excelentes fios condutores para a análise de diferentes aspectos da sociedade.” (PIRES, 2014, p. 193). Assim, não se trata da generalização tradicional obtida em estudos quantitativos com amostras numéricas e dados estatísticos, motivo pelo qual se torna mais adequado falar em indução empírico-analítica (PIRES, 2014).

Por fim, esses objetivos exigem da pesquisadora atenção redobrada nos motivos de escolha do caso. Com tal propósito, tem-se alguns critérios que podem ser considerados para a escolha do caso de estudo, como a pertinência teórica do mesmo com os objetivos iniciais da pesquisa; as características e a qualidade intrínseca do caso; a tipicidade do caso; a possibilidade de aprender com o caso escolhido e sua acessibilidade para a investigação pelo pesquisador. Considera-se que a RESEX Pirajubaé/SC cumpre esses requisitos em termos gerais, já que possui grande pertinência para estudar e aprender em torno da questão teórica proposta, além de ser acessível à pesquisadora e mostrar tipicidade⁵. Da mesma forma, possui um conselho gestor atuante há aproximadamente cinco anos e se encontra em processo de elaboração do seu Plano de Manejo.

⁵ A tipicidade da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé/SC pode ser certamente contestada no que diz respeito à maioria das reservas extrativistas brasileiras, que em geral não estão inseridas no meio urbano. Porém, tendo em vista o foco desse trabalho no conselho gestor deliberativo, que está constituído e é atuante de maneira significativa, considera-se, nesse aspecto, que há tipicidade do estudo de caso escolhido.

No que diz respeito ao embasamento teórico-metodológico a ser utilizado para a interpretação do material qualitativo, destaca-se a proposta de Maria Cecília Minayo (2014) em torno da abordagem resultante da articulação entre a Hermenêutica e a Dialética, a qual serviu de guia de interpretação dos textos produzidos em decorrência da pesquisa empírica (diário de campo da observação direta e entrevistas semiestruturadas), tendo em vista uma perspectiva compreensiva e crítica do estudo da realidade social.

Em poucas palavras, Minayo (2014, p. 343) resume os elementos centrais relacionados com a hermenêutica:

A hermenêutica oferece as balizas para a compreensão do sentido da comunicação entre os seres humanos; parte da linguagem como terreno comum de realização da intersubjetividade e do entendimento; [...] investe nas possibilidades da comunicação, mas as considera em seu processo finito, marcado pela história e pela cultura [...].

Nessa perspectiva, a hermenêutica como processo de compreensão surge no *estranhamento*, ou seja, quando ocorre um fracasso na transparência da linguagem, tendo em vista entender a realidade constante do texto, entender o outro (alteridade). Em razão disso, a hermenêutica tende a ser marcada por uma tentativa de entendimento mútuo, de aproximação ao consenso. A partir disso, algumas orientações metodológicas emergem: a investigadora deve buscar identificar o contexto histórico do texto que analisa, visto que o discurso de um sujeito expressa um saber partilhado com outros; o investigador deve buscar nos textos o sentido e o significado que o sujeito quis expressar; conferir atenção e destaque ao mundo da cotidianidade onde se produz o discurso, pois esse é o único mundo em que é possível o consenso, a compreensão e o estranhamento (MINAYO, 2014).

Em complemento e contraponto a essa perspectiva compreensivista, traz-se a dialética para introduzir a crítica e o conflito no processo de entendimento da realidade social.

[...] o exercício dialético considera como fundamento da comunicação as relações sociais historicamente dinâmicas, antagônicas e contraditórias entre classes, grupos e culturas. Ou seja, entende a linguagem como um veículo de comunicação e de dificuldade de comunicação,

pois seus significantes, com significados aparentemente iguais para todos, escondem e **expressam a realidade conflitiva das desigualdades, da dominação, da exploração e também da resistência e da conformidade.** [...] Sendo assim, a orientação dialética de qualquer análise diz que é fundamental realizar a crítica das idéias (sic) expostas nos produtos sociais (textos, monumentos, instituições) buscando, na sua especificidade histórica, a cumplicidade com seu tempo [...]. (MINAYO, 2014, p. 347, grifos nossos).

Assim, percebe-se que ambos os movimentos filosóficos possuem semelhanças, ao reconhecerem a importância do contexto histórico para compreender a realidade social, admitirem o investigador como parte da realidade analisada e considerarem a tradição, os pré-juízos, o poder e os interesses como elementos para desvendar os condicionantes da produção intelectual. Igualmente, as diferenças existentes entre as concepções são complementares, na medida em que a ênfase no consenso apresentada pela hermenêutica é ponderada pelo reconhecimento das relações de poder que conformam a sociedade e que também aparecem nos discursos por meio da dialética.

Compreendida a base teórico-metodológica utilizada para essa pesquisa, passa-se a especificar as técnicas de pesquisa e os procedimentos realizados na pesquisa de campo, assim como se enumeram as autorizações obtidas para a realização da pesquisa em consonância com os preceitos éticos.

As técnicas de pesquisa utilizadas para a construção desta tese foram: a pesquisa bibliográfica – que utiliza fontes indiretas, como livros, artigos científicos, dissertações e teses; a pesquisa documental – em legislação, normativas de grau inferior, documentos da Reserva ou do ICMBio inacessíveis ao público em geral (como atas, acordos de gestão); a observação direta, sistemática e não participante das reuniões do conselho deliberativo da RESEX e a entrevista semi-estruturada com os conselheiros titulares do conselho deliberativo.

A pesquisa bibliográfica no Direito é ferramenta indispensável de produção de dados – seja por meio da verificação de estudos de caráter semelhante, seja para a construção do referencial teórico que embasa a pesquisa de campo. Trata-se de técnica fundamental, utilizada tanto para a construção do objeto de investigação quanto para sua revisão e

reestruturação: mostra-se como ponto de partida e ponto de chegada do trabalho.

A pesquisa documental se constitui pela análise de fontes primárias, sem que entre o pesquisador e o fenômeno representado pela fonte exista um intérprete intermediário. Nesta tese, a pesquisa documental teve como objeto inicial as atas das reuniões do conselho deliberativo realizadas no período temporal de recorte da pesquisa de campo (2016 a 2018), com o intuito de permitir uma identificação da dimensão oficial e institucional do fenômeno participativo-representativo do conselho, com a finalidade de permitir uma confrontação pela pesquisadora dos fatos vivenciados nas reuniões com a sua expressão escrita oficial.

Entretanto, mediante a aproximação da pesquisadora com o campo, foi possível perceber a riqueza e a complexidade histórica da reserva estudada, motivo pelo qual outros documentos ganharam relevância para a compreensão do caso, como portarias, instruções normativas, moções, resoluções, entre outros. Esses documentos contribuíram para conhecer melhor o passado e as normatizações existentes anteriormente à chegada da pesquisadora no campo.

No contexto da técnica da observação, acompanharam-se as reuniões do Conselho Deliberativo da RESEX em estudo, a qual foi feita de forma sistemática (com diretrizes de observação⁶) e não participante, na medida em que a pesquisadora agiu predominantemente como espectadora, entrando em contato com o grupo do Conselho sem, entretanto, integrar-se plenamente a ele (MARCONI; LAKATOS, 2007).

Essa técnica foi utilizada com o objetivo de vivenciar presencialmente os processos de debate, a dinâmica das relações, as posições físicas e sua correlação simbólica com o poder, corroborações, complementações e/ou negações de comportamentos com a fala nas entrevistas semi-estruturadas – além de viabilizar a própria compreensão das problemáticas discutidas, sempre de grande complexidade. Para isso, foi utilizado como instrumento o diário de campo, no qual foram anotadas as percepções da pesquisadora em torno das realidades vividas.

Na 20ª Reunião Ordinária do conselho, realizada no dia 28 de janeiro de 2016, a pesquisadora compareceu pela primeira vez. Essa reunião teve como pauta principal a análise e a homologação da modificação do conselho no que diz respeito aos setores, às entidades e à

⁶ Sobre isso, vide Apêndice A.

população tradicional a possuir assento no órgão⁷. Nessa data, a pesquisadora apresentou-se aos conselheiros, explicou brevemente sua proposta de pesquisa e obteve aprovação pelo grupo da realização da mesma⁸.

Após isso, a pesquisadora voltou ao campo somente após a emissão do parecer do Comitê de Ética, com o objetivo de frequentá-las durante 1 ano, no mês de agosto, para a 25ª reunião ordinária; portanto, de agosto de 2016 a agosto de 2017, nos termos do quadro a seguir.

Quadro 1 – Reuniões acompanhadas pela pesquisadora

Número da reunião	Data	Presença da pesquisadora
25ª Ordinária	22/08/2016	Sim
26ª Ordinária	12/09/2016	Sim
27ª Ordinária	10/10/2016	Sim
28ª Ordinária	21/11/2016	Sim
29ª Ordinária	13/02/2017	Sim
30ª Ordinária	10/04/2017	Sim
31ª Ordinária	08/05/2017	Sim
3ª Extraordinária	07/06/2017	Não
32ª Ordinária	26/06/2017	Não
33ª Ordinária	17/07/2017	Sim
34ª Ordinária	14/08/2017	Sim

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

A partir de agosto de 2017, entendendo-se que a dinâmica de funcionamento das reuniões já havia sido compreendida, as reuniões não foram mais frequentadas pela pesquisadora para que fosse possível dedicar-se à análise do material produzido na pesquisa de campo (incluindo-se as entrevistas). Assim, foram presenciadas 10 reuniões no total⁹ – considerando também aquela realizada no dia 28 de janeiro de 2016.

⁷ Essa modificação e a estrutura do conselho serão objeto de explicação e análise em tópico específico, no primeiro capítulo de desenvolvimento.

⁸ Esse momento, entretanto, não consta da ata de tal reunião. Na reunião de 12 de setembro, porém, é mencionada a entrega do parecer de autorização da pesquisa pelo Comitê de Ética da UFSC, com o comprometimento da pesquisadora em retornar com resultados finais para o conselho.

⁹ Infelizmente, a reunião do dia 26 de junho, inicialmente prevista para dia 12 de junho, sofreu modificação de data para que houvesse um intervalo maior entre ela e a reunião extraordinária realizada dia 07 de junho. Porém, com o adiamento da reunião a pesquisadora ficou impossibilitada de comparecer, em

A última técnica de pesquisa utilizada foi a entrevista semi-estruturada, a qual é um instrumento de coleta de dados especialmente utilizado na pesquisa qualitativa, para levantar informações, percepções e visões de mundo, dos próprios atores sociais envolvidos com o fenômeno em estudo. Segundo Minayo (2014, p. 261),

entrevista é acima de tudo uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador, destinada a construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes tendo em vista este objetivo.

Foi adotado o tipo semi-estruturado, o qual pressupõe a existência de perguntas que buscam cobrir os pontos de análise do pesquisador (roteiro), de acordo com seu referencial teórico e recorte metodológico, porém mantendo certa abertura para a apresentação das respostas por parte do sujeito de pesquisa – não implicando, portanto, em respostas binárias (sim/não). Procurou-se, portanto, seguir as orientações elaboradas por Xavier (2017) para o uso da técnica, com ênfase para a forma de elaboração das perguntas: “Como você vê...?”; “O que você pensa sobre...?”; “Como você se sente quanto...?”.

Os sujeitos de pesquisa entrevistados foram os conselheiros titulares do Conselho Deliberativo da reserva, na sua composição estabelecida em janeiro de 2016, com algumas poucas mudanças ocorridas ao longo de tal ano e no início do ano de 2017. Assim, é necessário esclarecer que novas entrevistas não foram realizadas diante de modificações de conselheiros representantes de instituições, principalmente após o período de acompanhamento das reuniões do conselho pela pesquisadora. Com o intuito de permitir uma visão tridimensional do fenômeno (entrevista, observação direta e atas), entendeu-se mais adequado entrevistar os conselheiros presentes pelo maior período possível durante o lapso temporal em que a pesquisadora frequentou as reuniões.

Ressalta-se, igualmente, que procurando uma aproximação inicial com os conselheiros a fim de conquistar a confiança e simpatia dos mesmos, a pesquisadora optou por frequentar as reuniões do conselho de

razão de compromissos profissionais assumidos anteriormente em sua cidade de residência.

agosto a novembro de 2016 e iniciar as entrevistas somente em março de 2017, quando já conhecia melhor os sujeitos de pesquisa. Assim, as entrevistas ocorreram ao longo dos meses de março, abril, maio, junho, agosto e setembro de 2017.

Considerando a necessidade de modificar a composição do conselho para adequá-lo à Instrução Normativa ICMBio n. 09/2014¹⁰, a nova composição do conselho foi aprovada na 20ª reunião ordinária, em janeiro de 2016, e reconhecida como válida pelo Termo de Homologação CR9 nº 03/2016 (Termo de Homologação SEI nº 01/2016) (Anexo A). Nesse momento, o quantitativo geral de vagas foi de 25 cadeiras, considerando 14 delas destinadas à população tradicional.

Porém, ao longo do ano de 2016 algumas pequenas mudanças ocorreram, de modo que 1 associação de moradores do entorno deixou o conselho, assim como 1 coletor de berbigão. Desse modo, em março de 2017 quando foram iniciadas as entrevistas, e considerando o período de convivência da pesquisadora nas reuniões do conselho desde agosto de 2016, deu-se como estabilizada a amostra de estrutura aberta em 23 conselheiros. No quadro 2 a seguir é possível identificar o número de vagas, o setor a que pertencem e a indicação dos conselheiros entrevistados:

Quadro 2 – Composição do Conselho e conselheiros entrevistados

Instituição	Setor	Entrevistado?
1. RESEX Marinha do Pirajubá/ICMBio	Órgãos públicos ambientais	Sim
2. INFRAERO/SC – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	Órgãos públicos de áreas afins	Sim
3. CASAN – Companhia Abastecimento Água e Saneamento	Órgãos públicos de áreas afins	Sim
4. PMF/SPMA: Superintendência da Pesca, Maricultura e Agricultura (Florianópolis)	Órgãos públicos de áreas afins	Sim
5. EPAGRI – Empresa De Pesquisa Agropecuária E Extensão Rural	Órgãos públicos de áreas afins	Sim
6. ASSOCIAÇÃO COLETIVO UC DA ILHA	Sociedade Civil – ONG's	Sim

¹⁰ O conteúdo e a relevância de tal Instrução Normativa são abordados em seção específica.

Instituição	Setor	Entrevistado?
7. SLOW FOOD SANTA CATARINA	Sociedade Civil – ONG's	Sim
8. AMOCAR – Associação Moradores e Amigos Carianos (titular)	Sociedade Civil – Moradores do entorno	Não. Quando contatado, disso não fazer mais parte do conselho.
AMOSAD – Associação Moradores Loteamento Santos Dumont (suplente)	Sociedade Civil – Moradores do entorno	Sim
9. IFSC – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	Ensino e Pesquisa	Sim
10. UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí	Ensino e Pesquisa	Sim
11. Coletores de Berbigão 1	População tradicional	Sim
12. Coletores de Berbigão 2	População tradicional	Sim
13. Coletores de Berbigão 3	População tradicional	Sim
14. Coletores de Berbigão 4	População tradicional	Não quis participar
15. Desconchadeiras de Berbigão	População tradicional	Não quis participar
16. Pescadores Artesanais 1	População tradicional	Sim
17. Pescadores Artesanais 2	População tradicional	Sim
18. Pescadores Artesanais – Complemento de Renda – 1	População tradicional	Sim
19. Pescadores Artesanais – Complemento de Renda – 2	População tradicional	Sim
20. Pescadores Artesanais – Complemento de Renda – 3	População tradicional	Sim
21. Pescadores Artesanais – Complemento de Renda – 4	População tradicional	Sim
22. Pescadores Artesanais – Complemento de Renda – 5	População tradicional	Sim
23. Pescadores Artesanais – sem fins lucrativos 1	População tradicional	Sim

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

Portanto, dos 23 assentos, foram entrevistados 21 deles, alcançando-se quase a completude da amostra definida. Ressalta-se que os dois assentos em que não foi possível realizar a entrevista, o fato deveu-se à recusa dos sujeitos de participarem, não obstante os pedidos reiterados da pesquisadora. Assim, foi realizada a entrevista com cada conselheiro titular, completando 21 entrevistas, com média de duração de 1 hora. Todas elas foram transcritas para que fosse realizada a leitura; com cores distintas, foram destacados os trechos correlacionados com os diferentes objetivos da pesquisa. Posteriormente, um reencontro com a teoria foi realizado para que fosse possível, mediante a interpretação hermenêutico-dialética, identificar nas falas dos sujeitos de pesquisa as ideias, concepções, percepções, críticas e etc. que melhor pudessem auxiliar a pesquisadora no processo de responder o problema de pesquisa. As categorias foram, portanto, construídas mediante reiterados processos de indução e dedução, tendo em vista a compreensão de que a teoria deve aprender com a prática. Enfim, foram selecionados os trechos relevantes de cada entrevistado mais diretamente relacionados com cada categoria, tendo em vista a frequência e a intensidade com que apareceram.

Ressalta-se que a identificação das falas dos entrevistados na pesquisa, considerando o dever ético de sigilo em torno da identidade dos sujeitos de pesquisa, ocorreu por meio de duas estratégias distintas. Entendendo-se como necessário manter algum nível de identificação do local de fala dos sujeitos, no que diz respeito às entidades, as falas de seus representantes foram designadas genericamente pelo setor ao qual pertencem dentro do conselho. Assim, as cinco entidades do setor público são igualmente identificadas como “Setor público” quando apresentadas as falas; as três entidades da sociedade civil são da mesma maneira nomeadas como “Setor sociedade”, e as duas entidades do setor de ensino e pesquisa recebem a denominação comum de “Setor ensino e pesquisa”.

Diferentemente, no que diz respeito aos onze sujeitos de pesquisa entrevistados no âmbito do setor da população tradicional, optou-se pela designação de um codinome a cada um deles, atribuído de forma aleatória, de modo a possibilitar a percepção da fala de diferentes sujeitos sem viabilizar a identificação civil deles. Para isso, utilizaram-se os nomes populares dos peixes existentes na região da RESEX e do entorno, constantes do Diagnóstico do Plano de Manejo; são eles: ubarana, baiacu, cangoá, linguado, cocoroca, corvina, bagre, jundiá, parati, peixe-lagarto e robalo.

Destaca-se que se optou por apresentar as falas dos sujeitos de pesquisa com destaque em itálico, porém sem recuo ou redução do

tamanho da fonte, a fim de garantir a facilidade na leitura dos testemunhos.

Cada questionamento¹¹ foi elaborado com o intuito de compreender o fenômeno e a percepção do sujeito de pesquisa sobre ele, com ênfase para um aspecto da problemática especialmente relacionado com cada um dos marcos teóricos escolhidos para o trabalho, assim como em correspondência aos postulados parciais da hipótese. Ao mesmo tempo, a disposição das perguntas foi organizada no intuito de viabilizar uma dinâmica mais espontânea possível, a fim de que a conversa naturalmente fosse se desenrolando, como se o entrevistado pudesse prever a próxima pergunta.

O cumprimento das normas éticas de pesquisa com seres humanos é aspecto essencial em um trabalho qualitativo na área das ciências humanas e sociais. Portanto, em conformidade com a Resolução do Conselho Nacional de Saúde, n. 466/2012, foi submetido o projeto de tese ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mediante Plataforma Brasil, com Parecer de Aprovação emitido em 08 de julho de 2016, de número 1.631.399 (Anexo B).

Em atendimento às exigências específicas do ICMBio, o mesmo projeto foi submetido para apreciação no Sistema de Autorização e Informação de Biodiversidade (SISBIO), cuja autorização, de número 52366-1, foi expedida em 16 de fevereiro de 2016 (Anexo C) – revalidada anualmente. Igualmente, conforme exigência do ICMBio, o uso das imagens da RESEX foi permitido, nos termos da IN ICMBio 19/2011, mediante Autorização n. 02127.002003/2018-14, de 13 de agosto de 2018 (Anexo D).

1.2 A ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE PESQUISA

Esta pesquisa parte da premissa de que a compreensão da realidade empírica é essencial para o melhor desenvolvimento da teoria. Assim, considerando que se realizou um estudo de caso na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubá/SC e que a construção da resposta à pergunta-guia da tese deu-se por meio do viés indutivo, optou-se por iniciar o desenvolvimento do trabalho pela apresentação da realidade empírica que foi estudada. Pretende-se, por meio dessa escolha, estabelecer os pontos de foco principal do trabalho a fim de orientar a explicitação da base

¹¹ O roteiro de entrevista consta no Apêndice B.

teórica utilizada, na medida em que essa deve servir de holofote para iluminar a interpretação da vivência empírica.

Em razão disso, a tese, como relatório de pesquisa, foi estruturada em ordem um pouco distinta daquela apresentada nos objetivos específicos. O primeiro capítulo iniciou-se com a apresentação do caso em estudo, quando se descreveu o histórico de criação da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé/SC e de seu conselho, explicitando a sua trajetória até o momento em que a pesquisadora se inseriu no campo. Nesse momento, alguns conceitos basilares são explicitados no decorrer da apresentação do caso, a fim de permitir ao leitor acesso aos conhecimentos essenciais para sua compreensão. Com o intuito de viabilizar o entendimento do cenário de proteção (ou não) dos direitos socioambientais em que se encontra o conselho deliberativo da RESEX Pirajubaé, descreveu-se o histórico e a atuação desse conselho em dois processos relevantes vivenciados essencialmente durante o recorte temporal definido para esta pesquisa: o licenciamento ambiental da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Rio Tavares e a criação do Plano de Manejo Participativo. O relato em torno desses processos pode já ser compreendido como resultado inicial da pesquisa empírica, entretanto são apresentados com o objetivo de permitir o conhecimento do contexto mais amplo em que o conselho da RESEX se insere.

Conhecida, por um viés panorâmico, a realidade conflituosa do caso, o segundo capítulo direcionou-se ao aprofundamento do contexto mais geral em que essa situação se insere: o modelo de desenvolvimento hegemônico. Assim, no segundo capítulo, explicou-se o contexto de crise de desenvolvimento, as origens de sua concepção, e sua correlação com a crise epistemológica decorrente dos limites da razão ocidental moderna. Explicitou-se que a superação dessa crise pressupõe ultrapassar os limites do pensamento abissal, viabilizando a abertura para a diversidade epistemológica do mundo, o que exige a compreensão dos fundamentos da ecologia de saberes e da tradução intercultural.

Percebendo que o conselho gestor deve se constituir em um espaço político no contexto das políticas públicas, entendeu-se necessário dedicar um capítulo à compreensão de suas bases históricas de surgimento, a fim de esclarecer as mudanças de seu perfil por meio de sua institucionalização nos anos 1990, no Brasil. Desse modo, o terceiro capítulo iniciou-se com tal abordagem, de modo a contextualizá-los na institucionalidade estabelecida pela Constituição Federal de 1988 – realidade bastante distinta daquela existente no caso de seus antecedentes históricos. A seguir, apresentaram-se os referenciais teóricos que guiaram o olhar na pesquisa empírica, tendo em vista a identificação desse espaço

por meio da coexistência dos processos de participação, representação e deliberação. Igualmente, intentou-se estabelecer as principais críticas ao modelo dos conselhos gestores de políticas públicas, apontando as dificuldades encontradas para seu funcionamento por parte da doutrina.

No quarto capítulo, as atenções direcionaram-se para a explicitação do conselho gestor em reserva extrativista como política pública de proteção da sociobiodiversidade. Para isso, inicialmente apresentaram-se as unidades de conservação como política pública de proteção da biodiversidade, desde a concepção dos parques nacionais até a emergência da reserva extrativista como tipologia tipicamente brasileira, oriunda das lutas socioambientais dos seringueiros no norte do país, consolidando a perspectiva socioambientalista na Constituição Federal de 1988. Então, abordaram-se as bases legais das unidades de conservação, com ênfase para a reserva extrativista e seu conselho deliberativo, consolidando o viés socioambiental em nível infralegal por meio da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O quarto capítulo foi finalizado com a abordagem da teoria de Elinor Ostrom sobre a gestão coletiva de sistemas de recursos comuns. É importante destacar que a teoria proposta pela autora possui limites de aplicação no contexto da institucionalidade jurídica brasileira, porém é útil para pensar alguns aspectos do processo de elaboração de regras de pesca.

Finalmente, no último capítulo da tese, procurou-se responder o problema de pesquisa formulado por meio da discussão e da interpretação dos dados construídos na pesquisa empírica frente ao referencial teórico. Para isso, apresentaram-se quatro categorias emergentes do trabalho de campo: 1. O diálogo de saberes na RESEX Pirajubaé: possibilidades da construção coletiva pela abertura epistemológica; 2. Participação-representação-deliberação no conselho da RESEX Pirajubaé: limites desse espaço político-jurídico; 3. A construção das normas de pesca: aprendendo (e ensinando) com o quadro de estudo de Ostrom, e 4. Os conflitos na gestão socioambiental: a disputa interna e externa por recursos naturais. Então, na última subseção do desenvolvimento dessa tese, apresentaram-se os mais relevantes achados de campo de modo contextual, a fim de, por meio do contraponto entre prática e teoria, expor possíveis contribuições teóricas para a gestão participativa de unidades de conservação.

2 A RESEX PIRAJUBAÉ E SEU CONSELHO DELIBERATIVO: O CASO EM ESTUDO

A reserva extrativista está estabelecida atualmente no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei 9985/2000, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Como sistema, essa legislação define um conjunto de instrumentos a serem utilizados e de órgãos responsáveis para o alcance do seu objetivo, de forma ordenada – construção lógica – e mediante a consolidação de uma unidade, dentro da qual seus componentes são inter-relacionados (DERANI, 2001). O objetivo é a proteção, mediante a definição de territórios específicos, de ecossistemas especiais e, excepcionalmente, de modos de vida de populações tradicionais; o meio para isso é a criação de unidades de conservação.

Nota-se, portanto, que se trata de uma legislação que expressa o exercício da competência federal de legislar sobre meio ambiente, estabelecendo as diretrizes gerais a serem seguidas pela administração direta dos três níveis federativos, assim como por entidades especialmente criadas para tal (administração indireta), em consonância com o federalismo cooperativo instituído pela Constituição Federal/1988 (CF/88). Igualmente, apresenta-se como um reflexo do papel pró-ativo do Direito, exercido por meio de “[...] leis que não se bastam em impor condutas, mas destinam-se a programar modos de ação, obrigando, numa só disposição, o Poder Público e a coletividade” (DERANI, 2001, p. 236).

A Lei do SNUC, então, cria quadros de ação, porém não institui concretamente unidades de conservação, apenas definindo tipos ideais. Logo, a reserva extrativista, objeto de estudo desta tese, é uma espécie entre os vários tipos de unidades de conservação, as quais são caracterizadas por constituírem-se como um espaço territorial que recebe proteção especial em razão de seus caracteres naturais, cujos limites geográficos são definidos formalmente por meio de ato do poder público (decreto do Poder Executivo), sendo submetido a uma forma específica de gestão, tendo em vista a finalidade precípua de conservação da diversidade. A legislação em questão, portanto, estabelece normas gerais sobre a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, apresentando-se como expressão do dever do Poder Público de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225, §1º, inciso III da CF/88.

Especificamente, a reserva extrativista apresenta-se como um dos tipos ideais que compõe o grupo das unidades de uso sustentável, nas quais se busca viabilizar, de forma equilibrada, a conservação da natureza

e o uso de seus recursos por meio do manejo sustentável. Ainda, trata-se de unidade criada em razão da existência de população tradicional cujo modo de vida depende do espaço em questão, de modo que a proteção dos recursos naturais deve ocorrer pela população e para a população. É, nesse sentido, um instrumento para a proteção das diversidades biológica e cultural, de forma interdependente. Percebe-se, portanto, que além de servir como um instrumento de mudanças culturais, na medida em que as unidades de conservação interferem no movimento de apropriação de espaços da sociedade, conforme Cristiane Derani (2001) explica, as unidades de conservação podem servir, no caso das reservas extrativistas, como meios de manutenção da cultura existente.

A Lei 9985/2000, em cumprimento ao mandamento constitucional constante do artigo 225, estabelece em diversos dispositivos a importância e, por vezes, a obrigatoriedade da participação da coletividade nos processos de criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Nesse sentido, em consonância com o Estado Democrático de Direito instituído pelo artigo 1º da CF/1988, o artigo 18, §2º da Lei 9985/2000 define que a gestão da reserva extrativista deve ser realizada pelo conselho deliberativo, o qual é composto por entidades do setor público, da sociedade civil e das populações tradicionais.

Os conselhos gestores de políticas públicas consolidaram-se no Brasil ao longo das décadas de 1980 e 1990 como espaços institucionais de coabitação entre Estado e sociedade, apresentando-se como experiências democráticas de caráter participativo que, contudo, realizam-se tendo como pressuposto a atuação de organizações na condição de representantes dos setores envolvidos na política pública em questão.

Os primeiros conselhos de políticas públicas se estabeleceram no âmbito da saúde, em correlação com as demandas por democratização no contexto do Movimento Nacional pela Reforma Sanitária (MNRS). Esse processo de constituição dos conselhos como arenas de construção social de políticas públicas, não obstante a onda neoliberal, obteve estrutura jurídica sólida com a previsão constitucional da participação da coletividade nas mais diversas esferas de atuação do Estado, com destaque para os direitos fundamentais que demandam uma prestação positiva para sua efetividade.

Diante do exposto, a reserva extrativista apresenta-se como o instituto jurídico-administrativo destinado a garantir a proteção dos direitos das populações tradicionais ao uso sustentável dos recursos naturais indispensáveis à manutenção de seu modo de vida – nomeados nesta pesquisa de direitos socioambientais – cuja missão, alçada ao status

constitucional segundo a perspectiva socioambientalista, deve ser efetivada pelo seu conselho deliberativo. Por essa razão, passa-se a apresentar o cenário do estudo de caso utilizado para refletir em torno dos limites e das possibilidades de concretização dessa missão constitucional.

2.1 A RESERVA EXTRATIVISTA PIRAJUBAÉ/SC E SEU CONSELHO: CRIAÇÃO E TRAJETÓRIA

A RESEX Pirajubaé foi criada em 1992, pelo Decreto Federal 533, tendo sido administrada até a criação do SNUC pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), constituindo-se na primeira reserva extrativista marinha do Brasil. Foi criada com o objetivo primordial de proteger o modo de vida e os recursos naturais da comunidade de extrativistas de berbigão – e indiretamente, da comunidade de pescadores artesanais da localidade.

Historicamente, a comunidade local realizava a retirada de berbigão para consumo próprio, por meio da coleta manual (catação, conforme expressão da comunidade). Na década de 1980, quando o molusco *Anomalocardia brasiliiana* obteve valorização comercial em São Paulo, introduziu-se por meio da atuação da empresa Estação Depuradora de Moluscos Maricá Ltda. (atualmente inativa) a retirada em nível empresarial do berbigão – conhecido como vôngole na região paulista (SPÍNOLA, 2011).

Foi nesse contexto, em que a exploração do molusco ganhava uma enorme velocidade e intensidade, que um grupo de extrativistas, preocupado com a manutenção do recurso e buscando garantir o direito da própria população de realizar a extração do berbigão, identificou a possibilidade de criação de uma reserva extrativista. Segundo Juliana Spínola (2011, p. 89, grifos nossos),

De acordo com os depoimentos de alguns dos extrativistas mais antigos que participaram do processo de criação da RESEX, coletados para esta tese, **foi um pequeno grupo de extrativistas de berbigão que “achou as RESEX”**. Segundo estes informantes, eles tiveram acesso a uma **reportagem sobre as RESEX em uma revista não científica e, logo, se identificaram com o modelo**¹², pois perceberam que poderia ser uma

¹² A abordagem em torno do histórico de surgimento da reserva extrativista como tipo ideal será realizada em momento oportuno.

forma de garantir o território para a atividade de pesca e de extrativismo, das quais dependiam para viver.

Não obstante Spínola (2011) afirme que não foi possível confirmar essa informação, é viável afirmar que esse processo contou com certo protagonismo da comunidade local, conforme se observa da existência de um abaixo-assinado apoiado por 81 extrativistas, nos termos do texto a seguir:

Nós, abaixo-assinados, moradores da Costeira do Pirajubaé, município de Florianópolis, Ilha de Santa Catarina, vimos pelo presente solicitar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, através do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais - CNPT, que o Mangue do Rio Tavares e respectivo banco marinho anexo ao referido Mangue, onde extraímos nosso sustento (sururus, caranguejos, peixes, camarões, berbigões, etc) sejam transformados em Reserva Extrativista, considerando a necessidade de continuarmos a conservar ao longo do tempo os recursos naturais tradicionalmente por nós explorados. (CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ¹³, 2016, p. 55).

Dessa forma, mediante apoio do IBAMA e do CNPT, a comunidade local de extrativistas conseguiu em 1992 obter o reconhecimento dessa área como reserva extrativista, atribuindo a ela o nome da região – Pirajubaé, que significa “peixe da cara amarela”. A reserva ocupa uma área plana de aproximadamente 65 km² (ou 1444 hectares) entre os maciços da Costeira do Pirajubaé e do Ribeirão da Ilha.

¹³ Não obstante juridicamente o Conselho não seja pessoa jurídica, motivo pelo qual não poderia se constituir em autor do documento de Diagnóstico do Plano de Manejo, com intuito de reconhecer tal produto como resultado de processos participativo-deliberativos, e de diferenciá-lo de outros documentos de autoria estritamente atribuída ao ICMBio, optou-se por conferir ao Conselho Deliberativo da RESEX Pirajubaé a autoria de documentos construídos coletivamente, que não tenham se tornado Portarias ou outras regulamentações do gênero.

tradicional quanto pelo conhecimento científico. Algumas fotos a seguir permitem perceber a beleza da reserva.

Fotografia 1 – Vista do bairro Saco dos Limões



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

Fotografia 2 – Banco de areia na baía Sul



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

Fotografia 3 – Vista de alguns ranchos de pesca



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

Fotografia 4 - Baixio das Tipitingas com revoada de aves



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

Fotografia 5 – Mangue preto



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

O território que compõe as reservas extrativistas é, conforme a Lei do SNUC, de domínio público, de modo que o direito real de uso da área é concedido coletivamente à comunidade, por meio do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)¹⁴. Assim, três anos após a criação da reserva por decreto foi constituída a primeira associação local de extrativistas, chamada de Associação da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (AREMAPI), a qual se tornou titular do primeiro CCDRU, assinado em 1997 com o IBAMA, permanecendo ativa até 2011. (CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ, 2016).

Então em 2005 foi criada nova pessoa jurídica – a Associação Caminhos do Berbigão¹⁵ (ACB) – a qual somente se tornou ativa em

¹⁴ Trata-se de contrato administrativo por meio do qual o poder público faculta ao particular a utilização privativa de um bem público, para que a exerça conforme a destinação prevista no instrumento do contrato (DI PIETRO, 2008). Possui base jurídica mediante previsão específica no Decreto-lei 271/1967, alterado pela Lei 11481/2007.

¹⁵ Aspecto que será objeto de discussão mais amplo e detalhado em momento oportuno diz respeito às dificuldades de organização da comunidade beneficiária da reserva. Apesar da RESEX ter sido instituída em benefício dos coletores de berbigão, o fato é que a população tradicional é composta por pescadores artesanais que exercem as mais diversas técnicas de pesca. Nesse sentido, a ACB sempre foi alvo de críticas por não ser capaz de representar o

2009, tornando-se titular do segundo CCDRU, assinado em 01 de dezembro de 2010 com o ICMBio, com a vigência de cinquenta anos. Essa mesma associação permaneceu atuante até o ano de 2016, quando foram constadas irregularidades no processo de eleição de diretoria, assim como pelo não pagamento da contribuição estatutária pelos associados, conforme será explicado quando do relato das reuniões do conselho de 2016.

No que diz respeito à situação fundiária da reserva, tem-se que não é um problema significativo, na medida em que seus limites estão bem definidos e não foi necessária a realização de desapropriação de áreas. Existem somente pequenas incongruências em torno de alguns limites em razão de diferenças decorrentes dos instrumentos tecnológicos atuais em contraposição aos existentes à época da criação da mesma. Porém, há problema de ocupação ilegal de área da reserva, visto que casas foram construídas e ruas pavimentadas em pequena gleba na região do Rio Tavares. (CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ, 2016).

Nesse contexto cabe mencionar o conflito existente entre o ICMBio e o Loteamento Santos Dumont, no bairro Carianos, que circunda a RESEX, situação judicializada por meio de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal. Tal loteamento foi autorizado pela prefeitura de Florianópolis em 1959, porém até o presente momento não foi totalmente implantado, estando ausente estrutura urbanística adequada (ruas, iluminação, calçadas, entre outros) em sua porção leste – o equivalente a 28% da área do loteamento, segundo entendimento da AMOSAD. Assim, embora tal loteamento não se localize dentro dos limites da reserva, tratando-se de área de entorno à reserva, sua ocupação pode gerar impactos ambientais. Ainda, ICMBio e outros órgãos ambientais entendem que parte da área remanescente é área de preservação permanente, por se tratar de zona de transição entre manguezal e restinga¹⁶, sendo ilegal a realização de estrutura urbanística. (CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ, 2016).

coletivo de usuários da reserva, promovendo disputas e tensões entre os grupos, conforme foi possível observar nas reuniões do conselho.

¹⁶ Nos termos da Resolução CONAMA 303/2002: “Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada: [...] IX - **nas restingas**: a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima; b) **em qualquer localização ou extensão**, quando recoberta por vegetação **com função** fixadora de dunas ou **estabilizadora de mangues**; X - **em manguezal, em toda a sua extensão**; [...]”. (BRASIL, 2002). Também a Resolução

Historicamente, o fato que gerou maiores efeitos na reserva extrativista foi a construção da Via Expressa Sul¹⁷, realizada com o intuito de viabilizar um melhor acesso rodoviário ao sul da ilha de Florianópolis, região em intensa urbanização e valorização imobiliária, obra que ocorreu ao longo da década de 1990. Os impactos ambientais mais graves para a reserva foram a construção do aterro hidráulico, margeando o bairro da Costeira do Pirajubaé, que introduziu uma grande área de terra entre o bairro – espaço social de convivência da comunidade – e o mar – local de trabalho dos extrativistas, e a dragagem realizada na baía sul, próximo dos limites da reserva, para obtenção do material necessário para construção do referido aterro, afetando significativamente a área de maior produtividade de berbigão dentro da reserva, formando o chamado “buraco da draga”, nos termos da linguagem dos extrativistas (SPÍNOLA, 2011).

O referido empreendimento foi licenciado pelo IBAMA, a requerimento do Departamento de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina (DEINFRA-SC). Nota-se, portanto, que no mesmo período em que o IBAMA apoiou a implantação de uma reserva extrativista, sobre a qual possuía o dever institucional de gestão e proteção, autorizou – com muitas incongruências e incompletudes – o licenciamento de uma obra que impactava diretamente o modo de vida e os recursos naturais dos quais tal reserva, recém criada, dependia. A incoerência institucional que os extrativistas vivenciaram, agravada pelo descumprimento das condicionantes ambientais – algumas delas, como a construção de uma sede para a reserva, até hoje não realizadas – marcou profundamente a comunidade, cuja confiança no órgão gestor restou maculada até a atualidade¹⁸, mesmo com a criação do ICMBio.

Como consequências da obra, que não foi interrompida ou sofreu qualquer modificação no seu andamento, extrativistas tiveram que sair de seus ranchos de pesca tradicional; tiveram o acesso ao mar dificultado e por praticamente 3 anos não conseguiram exercer suas atividades. Isso

CONAMA 261/99 prevê como área de preservação permanente a área de transição entre manguezal e restinga (BRASIL, 1999).

¹⁷ Para um profundo conhecimento dos fatos e uma análise minuciosa dos efeitos dessa obra na realidade da comunidade, veja: SPÍNOLA, 2011.

¹⁸ A desconfiança da comunidade no órgão gestor e demais órgãos públicos como o DEINFRA e a CASAN foram perceptíveis tanto nas entrevistas quanto nas manifestações dos extrativistas nas reuniões do conselho – ainda que exista um forte reconhecimento de melhora no tratamento com a comunidade nos últimos anos, em razão da atuação do ICMBio, e em especial com a equipe presente a partir de 2015.

impulsionou muitos deles a abandonarem a atividade como forma de sustento, ainda que depois tenham retomado as práticas para consumo familiar, atividade sociocultural e/ou complemento de renda. (CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ, 2016).

Cabe mencionar que a licença ambiental de instalação, expedida pelo IBAMA (LI 01/1995), estabeleceu como condicionante a realização de um estudo de longo prazo (monitoramento ambiental) sobre os estoques de berbigão. Tal estudo, entretanto, iniciou somente em 2003, depois de identificados os danos e de proposta uma ação civil pública (SPÍNOLA, 2011). É em razão disso que durante quase 15 anos, sob coordenação do Prof. Dr. Paulo Ricardo Pezzuto, foi realizado um profundo monitoramento dos estoques e da capacidade de regeneração do berbigão, o qual finalizou em 2011. Em poucas palavras, tal estudo concluiu que os impactos ambiental e social foram igualmente severos, de modo que a queda na porcentagem de biomassa disponível de berbigão em razão da dragagem e outros fatores implicou a desestruturação social da comunidade, o que aumentou o esforço de pesca sobre o berbigão, conduzindo à diminuição de sua população.

Mesmo a partir de 2004, com a tentativa de normatização¹⁹ da pesca do berbigão por meio de instruções normativas do IBAMA, não foi possível obter uma melhora significativa no estoque do recurso, movimento observado até o final do estudo, em 2011. Portanto, em comparação com o período anterior ao início das obras, em que havia normas e condutas seguidas pelos extrativistas, consolidando uma exploração sustentável do recurso, com as obras da Via Expressa Sul percebeu-se uma mudança de comportamento que implicou em práticas insustentáveis de extração do berbigão, inclusive com indícios de sobrepesca²⁰. (CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ, 2016).

Surpreendentemente, foi nesse período final do monitoramento ambiental que começou a se fortalecer o movimento para criação do

¹⁹ A normatização interna das atividades extrativistas é uma prerrogativa das comunidades de RESEX, a qual deve ocorrer prioritariamente por meio de aprovação do conselho gestor. Nesse período, diante da existência dessa instância deliberativa, os processos eram conduzidos pelo IBAMA, ocorrendo a participação da comunidade de modo informal. Em suma, tal normatização busca estabelecer regras sobre quem pode extrair, o que pode extrair, quando e onde, e como. São, portanto, regras de pesca para um manejo sustentável.

²⁰ A sobrepesca ocorre quando o fator de extração (porcentagem ou em toneladas) é maior que a capacidade de renovação do recurso, implicando a diminuição do estoque total.

conselho deliberativo da reserva Pirajubaé. Segundo Spínola (2011)²¹, esse processo foi impulsionado por um maior comprometimento da equipe gestora do ICMBio na institucionalização da gestão participativa da reserva (gestão iniciada em 2009) e pelo desenvolvimento de projetos de capacitação dos extrativistas para a participação conduzidos pelo Laboratório de Educação Ambiental da Universidade do Vale do Itajaí (LEA/UNIVALD). Com o desenvolvimento desses projetos de capacitação/educação ambiental, formou-se um grupo de trabalho (GT) composto pela gestora da reserva (ICMBio), a equipe do Laboratório e um extrativista, com o objetivo de fomentar reuniões para convocar os extrativistas para a criação do conselho deliberativo: o chamado Grupo Pró-Conselho.

Nesse processo, novos cursos de capacitação foram oferecidos, permitindo uma significativa aproximação dos extrativistas da proposta de criação do conselho, com resultados satisfatórios no que diz respeito à construção de conhecimento por eles em torno de questões institucionais, o que foi reforçado pela mudança do perfil da gestão, com a entrada da nova gestora em 2009 (SPÍNOLA, 2011). Porém, os estudos e cursos desenvolvidos pelo LEA/UNIVALI também possibilitaram constatar a já perceptível dificuldade de organização social da comunidade extrativista; dentre elas, destacou-se a atuação de líderes em benefício próprio, a dificuldade de construção coletiva de soluções e, por fim, a pouca adesão a processos de decisão coletivos.

Não obstante isso, o processo de constituição do conselho implicou a oficialização de sua criação pela Portaria ICMBio n. 113, de 26 de dezembro de 2011. O número de reuniões, a frequência com que foram realizadas e depoimentos de alguns extrativistas coletados nesta pesquisa permitem inferir que o processo de consolidação do conselho deliberativo até a entrada da pesquisadora em campo foi lento e gradual.

Analisando as atas das reuniões realizadas após a oficialização²² do conselho deliberativo até a primeira reunião em que a pesquisadora

²¹ A pesquisa realizada por Spínola (2011) foi a única tese encontrada na base Capes sobre gestão participativa de reserva extrativista, muito embora não tenha analisado realmente o conselho gestor em funcionamento, que foi criado no ano de defesa pública do trabalho, motivo pelo qual os resultados desta tese não são confrontados com a pesquisa empírica desenvolvida pela autora.

²² Cabe mencionar que a pesquisa realizada nos documentos da reserva possibilitou identificar a existência de duas atas de reuniões do conselho, porém anteriores à Portaria de oficialização: uma datada de 04 de novembro de 2010 e outra de 11 de outubro de 2011. Foi por meio dessas reuniões anteriores que se

compareceu, é possível verificar que em média, nos primeiros 4 anos de existência, realizaram-se 5 reuniões anuais. A seguir, por meio de um quadro, procura-se conferir uma visão global em torno das reuniões realizadas.

Quadro 3 – Resumo das reuniões do CD 2012-2015

Número da Reunião	Data	Pautas principais
1ª ordinária	15/03/2012	Assinatura do termo de posse dos conselheiros (composição e instituições não constam indicadas na ata); discussão e aprovação do Regimento Interno do CD.
2ª ordinária	26/04/2012	Apreciação e Aprovação da Proposta de Instrução Normativa que regulamenta a coleta do Berbigão (revisão IN 81/2005 – Portaria 187/2013); Discussão sobre a ETE-Rio Tavares (oposição do conselho) e criação de GT sobre o tema;
3ª ordinária	28/05/2012	Apresentação do projeto ETE-Rio Tavares pela CASAN ao conselho (licenciamento iniciado em 2008);
4ª ordinária	26/07/2012	Licenciamento de obras – Duplicação da Av. Diomício de Freitas – discussão com presença da INFRAERO e conselheiro do Deinfra.
5ª ordinária	21/02/2013	Discussão sobre obras Av. Diomício de Freitas.
6ª ordinária	20/03/2013	Não ocorreu por falta de quórum mínimo.
7ª ordinária	27/06/2013	Formação de GT sobre Acesso ao Novo Aeroporto; Plano de Trabalho sobre projeto para casa de beneficiamento do berbigão, em parceria com a EPAGRI; criação de GT para Plano de Manejo Participativo.
8ª ordinária	12/09/2013	Apresentação e discussão dos trabalhos realizados nos GT Acesso ao Novo Aeroporto e Plano de Manejo Participativo (porém não foi realizado, por falta de tempo). Discussão sobre a sede da RESEX, com definição de participação de 2 extrativistas no grupo que negociava com a Prefeitura, entre outros temas gerais.

definiu a primeira composição do conselho deliberativo da reserva e que se elaborou o regimento interno.

1ª extraordinária	03/10/2013	Apresentação e discussão dos trabalhos realizados no GT Acesso ao Novo Aeroporto, para autorização do respectivo licenciamento; criação de GT para fiscalização de obras; fazer comunicado de que o conselho não foi ouvido na autorização dada pela Coordenadoria Regional (CR) 9 ao licenciamento do Acesso ao Novo Aeroporto.
9ª ordinária	24/10/2013	Formação de GT para análise do Estudo Ambiental Simplificado da ETE-Rio Tavares; deliberação sobre modificação da Portaria 187 sobre regras para coleta de berbigão – dias de coleta e alternância entre os bancos (não decidido por falta de quórum).
10ª ordinária	28/11/2013	Discussão da revisão das cadeiras do conselho após 2 anos de funcionamento; rever vagas atribuídas à ACB, visto comunicação de sua possível extinção (falta de interesse dos extrativistas), que entretanto não ocorreu. Sugestões de saída, permanência e entrada de entidades no conselho. Explicações sobre os limites dos poderes do conselho.
11ª ordinária	31/07/2014	Aprovação dos novos conselheiros (composição consta na ata – com total de 31 assentos, contrariando regimento interno que estabelece máximo de 30); atualização de temas sobre Acesso novo aeroporto e ETE-Rio Tavares (gestão 2012-2014)
12ª ordinária	19/09/2014	Discussão e aprovação do plano de utilização de recursos de compensação ambiental da obra Novo Acesso Aeroporto, com indicação de prioridades de uso dos recursos; criação do GT Plano de Ação 2014-2016.
13ª ordinária	31/10/2014	Comissão de Cadastro para rever extrativistas com direito à exploração de recursos foi refeita, com inclusão de novos membros. GT Plano de Ação: lista de problemas por ordem de prioridade.
14ª ordinária	28/11/2014	Acompanhamento dos trabalhos da Comissão de Cadastro; esclarecimento sobre autorização para ETE pelo ICMBio-Brasília (carta para explicar motivos de

		negativa do conselho); define-se que ofícios em nome do CD serão elaborados pela Secretaria Executiva. GT Plano de Ação informa necessidade de cobrar declaração da produção mensal dos extrativistas, conf. Portaria 187/13, por meio de Ofício Circular.
15ª ordinária	23/01/2015	Apresentação e aprovação do Projeto Pesca para Sempre (ONG RARE); retomase a necessidade de revisar Portaria 187.
16ª ordinária	13/03/2015	Pautas previstas não foram tratadas, tendo em vista a mortandade do berbigão (aprox.. 90% do estoque). Foram levantadas possibilidades de ação imediata para ajudar na manutenção dos extrativistas, conjecturas sobre pesquisas e criação do GT de Monitoramento do Berbigão.
17ª ordinária	30/04/2015	Uso dos recursos de compensação ambiental da INFRAERO – atualização conforme normativa de 2014 para gestão financeira pelo ICMBio e aprovação do seu uso conf. plano aprovado em 19/09/2014; apresentação do Projeto ETE-Sul da Ilha pela Casan, que sofreu muitos questionamentos e críticas (lançamento de efluentes no Rio Tavares).
2ª extraordinária	22/05/2015	Apresentação do andamento do programa Pesca para Sempre da RARE e aprovação de seus produtos (teoria da mudança, modelo conceitual e cadeia de resultados); proposta de projeto para limpeza do cascalho ²³ na rexex financiado pela RARE (inversão de cronograma, em razão da mortandade do berbigão) junto com monitoramento da recuperação pela UFSC – tudo foi aprovado.
18ª ordinária	05/10/2015	Informada finalização do trabalho de limpeza do cascalho e continuidade da pesquisa; apresentação dos primeiros resultados da pesquisa participativa de

²³ A retirada do berbigão por meio do petrecho “gancho” implica revolver a areia com moluscos; com isso, restam conchas de moluscos mortos, o que é chamado de cascalho. Considerando a possibilidade de que o acúmulo desse material pudesse impedir a reprodução e desenvolvimento do berbigão, organizou-se uma pesquisa para verificar esse processo, comparando áreas limpas e áreas com cascalho.

		pesca de emalhe ²⁴ (malha 6); apresentação do parecer técnico da equipe ICMBio sobre morte do berbigão, sem conclusão da causa; agendamento de reunião para revisão da portaria 187/2013 e para organizar curso de fiscalização.
19ª ordinária	15/12/2015	Agendamento de reuniões para Acordo de Gestão da pesca e para revisão da Portaria 187; adiamento do curso de fiscalização para abril/2016; apresentação da proposta de Turismo de Experiência por conselheiro capacitado pelo IFSC e cadastrado como condutor ambiental; plano de manejo é anunciado como prioridade para 2016; o Projeto Berbigão para Sempre da RARE - lançamento para a comunidade (técnica de marketing social) em fev. 2016, motivo pelo qual foi escolhida a logo e slogan da campanha; informa-se que a pesquisa participativa da malha 6 está em continuidade.

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

A apresentação das pautas alvo de discussão das primeiras 19 reuniões ordinárias do conselho (mais duas reuniões extraordinárias) foi feita de acordo com o que realmente foi discutido, mesmo quando outros temas tenham sido previstos como objeto.

É possível de maneira panorâmica perceber que ao longo do ano de 2012 os temas de discussão foram essencialmente problemas enfrentados pela reserva; com exceção da construção da Portaria 187, que foi publicada em 2013, a discussão sobre aspectos de planejamento da reserva foi rara.

Ao longo do ano de 2013 já é possível constatar uma maior organização da sistemática das reuniões, por meio da constituição de

²⁴ A Instrução Normativa Interministerial Ministério do Meio Ambiente/Ministério da Pesca e Aquicultura (MMA/MPA) n. 12/2012 estabelece o uso de redes de emalhe de 7mm, o que gerou conflito com o uso tradicional da malha 6mm, motivando a pesquisa em questão. A Revista Boas Práticas, produzida e editada no âmbito do governo federal, em 2016, trouxe como uma de suas matérias a pesquisa participativa em questão, explicando que a demanda foi apresentada pelos pescadores ao ICMBio, que propôs e coordenou a realização da pesquisa, unindo conhecimento tradicional e conhecimento científico (PICCIN, 2016).

GT's para discussão de temas, e pela proposição de construção de planos que visam melhorias, além das temáticas mais emergenciais. Também ocorreu ao final do ano de 2013 a revisão da composição do conselho, conforme previsto pelo regimento interno, a qual foi oficializada somente em julho de 2014, em um formato muito próximo ao previsto pela IN ICMBio 09/2014.

No ano de 2014, destacou-se a realização do plano de ação 2014-2016, com caráter eminentemente de planejamento e estratégia de atuação, quando se elegeram as prioridades para a reserva, emergindo o conselho como um espaço de identificação de demandas socioambientais²⁵. Igualmente, foi definido coletivamente o destino dos recursos de compensação ambiental do licenciamento da obra de novo acesso ao aeroporto (Rua Diomício de Freitas). Na contramão desse processo de fortalecimento do conselho, ao final do ano foi informada a Autorização pelo ICMBio Brasília ao licenciamento ambiental da ETE-CASAN em detrimento do conselho, gerando grande descontentamento e revolta por parte dos conselheiros.

Então, o ano de 2015 iniciou com boas perspectivas, em razão do projeto com a ONG RARE, porém logo se enfrentou a crise decorrente da mortandade do berbigão. Diante disso, mais uma vez um tema emergencial toma o espaço de desenvolvimento dos planos e programas, rompendo parcialmente com o andamento das atividades. Iniciativas no que diz respeito à recuperação do berbigão, por meio de pesquisa e assistência social, tornam-se objeto central de discussão, agenda que corre em paralelo com a problemática da ETE-CASAN.

Ainda, cabe ressaltar que a proposta de revisão da portaria do berbigão, em razão do descumprimento das regras estabelecidas nela, foi tema recorrente nas reuniões, com ênfase para as realizadas nos anos de 2014 e 2015. Porém, como um dos temas de gestão em médio prazo, tendo em vista a falta de consenso sobre a necessidade e premido pelas questões urgentes, o conselho não avançou nesse assunto.

Percebe-se, assim, que ao longo dos quatro primeiros anos de existência o conselho se fortaleceu como espaço de debate, em conjunto com os GT's, na medida em que uma frequência maior da realização das

²⁵ As demandas socioambientais são aqui concebidas como as necessidades materiais e imateriais da comunidade extrativista, formuladas conscientemente ou não, diante dos conflitos socioambientais. Tais conflitos, por sua vez, segundo Moreira (2017), são compreendidos como aqueles em que ocorre uma disputa pela afirmação dos direitos socioambientais (“novos direitos”), no contexto da inter-relação de questões sociais, ambientais e culturais.

reuniões foi garantida, pelo fato de se constituir em espaço central de discussão das problemáticas, assim como em razão da (tentativa de) implantação de processos de gestão em médio prazo. Entretanto, sofrendo com impactos diretos e emergenciais, a gestão em médio prazo com frequência ficou prejudicada, ou ao menos secundarizada, frente à necessidade de enfrentar questões agudas.

Passa-se, então, a analisar as reuniões do conselho acompanhadas pela pesquisadora, explicitação que constitui resultado inicial da pesquisa.

Conforme já destacado, a primeira presença em campo da pesquisadora ocorreu na 20ª reunião, tendo retornado somente na 25ª reunião (agosto de 2016), tendo em vista a pendência da autorização ética.

Nesse intervalo de tempo, foram realizadas outras quatro reuniões ordinárias. Em resumo, para compreensão do processo cabe destacar as pautas mais relevantes de cada uma delas, quando existentes. Na 21ª reunião foram apresentados os resultados da pesquisa participativa da malha 6, utilizada para a pesca do parati; igualmente, foi explicado o andamento da organização do curso de fiscalização, proposto com o intuito de explicitar os direitos e deveres dos pescadores no que diz respeito ao procedimento de fiscalização pelo ICMBio.

Na 23ª reunião é apresentada a proposta de realização de um curso de capacitação sobre comercialização de pescado, envolvendo temas como a emissão da nota de produtor e a guia de trânsito animal, a ser promovido pela EPAGRI. Além disso, nessa reunião foi levantada pela primeira vez a existência de problemas na diretoria da Associação Caminhos do Berbigão, tendo em vista a realização de eleição em desconformidade com o Estatuto quando já havia registro de prorrogação de mandato, conforme admite tal documento; em razão disso, encaminhou-se a necessidade de realizar um ofício para o cartório, a fim de obter explicações sobre o registro de 2 atas de diretorias diferentes.

Na 24ª reunião, o então presidente da ACB explica que a nova diretoria, eleita em desrespeito às normas estatutárias, solicitou a prestação de contas referente ao período, a qual foi realizada na sede da RESEX, junto ao ICMBio. Segundo consta na ata, o então presidente disse que a nova diretoria não aceitara a prestação de contas, e informou que realizava seu desligamento da associação. O chefe da RESEX explicou que o tema já estava sob análise da Procuradoria Federal.

Assim, por meio do Parecer n. 00138/2016/PROJUR/PFEICMBIOSC/PGF/AGU, assinado pela Procuradora Federal Cláudia Maria Silveira Desmet, ocorreu o pronunciamento oficial a respeito do tema. O ICMBio questionou à

Procuradoria qual das duas diretorias deveria ser considerada juridicamente válida e, em caso de resposta negativa para ambas, quais seriam as consequências para a manutenção do CCDRU (autuação da associação por descumprimento de obrigações do contrato e/ou rescisão). O parecer indicou a irregularidade e invalidade jurídica de ambas as diretorias, a necessidade de regularização completa da situação da Associação e, caso isso não seja efetuado, a rescisão do CCDRU²⁶.

Então, a partir da 25ª reunião, quando a pesquisadora passou a acompanhar mensalmente os encontros do conselho, foi possível observar a existência de uma dinâmica consistente e organizada, mediante o uso de técnicas de mediação de reuniões, de domínio especialmente de uma analista ambiental com formação na área, o que implicou em significativa melhora na condução da reunião, na identificação das demandas, na tentativa de atribuição de responsabilidades e no monitoramento das tarefas (os chamados “encaminhamentos”). A qualidade desse trabalho foi imediatamente constatada na 20ª reunião, e depois foi confirmada ao longo das outras reuniões acompanhadas pela pesquisadora; igualmente, a manifestação dos entrevistados nesse sentido corroborou a percepção obtida mediante observação.

Assim, todas as reuniões seguiram uma ordem relativamente igual, em obediência à pauta estabelecida – a qual era concebida pelo ICMBio²⁷ e sempre enviada previamente por email a todos os conselheiros, quando da convocação da reunião. Eventualmente, quando houve algum tema prioritário ou outro fator de certa imprevisibilidade (ausência da pessoa responsável pela relatoria do específico ponto da pauta, por exemplo), realizou-se a inversão da pauta no momento da reunião. Segue, abaixo, a regular ordem de realização das reuniões, constante da ata de cada reunião, apresentada de forma genérica:

- 1) Aprovação da ATA da reunião anterior;
- 2) Apresentação da Gestão;
- 3) Pauta específica A;

²⁶ Até o presente momento, não há informações claras sobre a efetiva regularização da associação, nem a respeito da rescisão do contrato, o que permite conjecturar que a ACB e o CCDRU estejam pendentes de encaminhamento jurídico.

²⁷ Retomar-se-á essa questão quando da análise do funcionamento do conselho, porém cabe frisar que a construção da pauta ocorreu pelo ICMBio mediante abertura para colaboração dos demais conselheiros, que puderam sugerir pautas, as quais foram incluídas nas reuniões.

- 4) Pauta específica B;
- 5) Monitoramento dos encaminhamentos;
- 6) Informes gerais;
- 7) Avaliação da reunião e novos encaminhamentos.

Antes mesmo da aprovação da Ata, porém, informalmente davam-se boas-vindas a todos os presentes, assim como era retomado o Acordo de Convivência²⁸ – cujas regras constavam em um cartaz, desde a primeira reunião acompanhada. Igualmente, a programação (pauta) da reunião era exposta por meio de recursos visuais didáticos, o que facilitava a compreensão e o acompanhamento da reunião, conforme se ilustra com a Fotografia 6 a seguir.

Nessa disposição de fases da reunião, o ponto 1) foi geralmente vencido com certa rapidez, mediante a leitura da Ata da reunião anterior e sua aprovação. Porém, em alguns temas de maior polêmica, ou quando houve questões mal compreendidas pelos conselheiros, a discussão em torno da Ata se alongou. Esse foi o caso, por exemplo, da aprovação do Plano de Manejo – fase Diagnóstico (28ª reunião, conforme Quadro 2) em que houve embates e dúvidas sobre como descrever uma problemática específica enfrentada pela reserva.

Quanto ao ponto 2), tratava-se de explicações sobre as atividades internas desempenhadas pelo ICMBio, como viagens a trabalho, reuniões com outras entidades, estudos realizados pelos analistas, entre outras incumbências burocráticas. Foi possível compreender que a inclusão dessa questão na pauta decorreu de solicitação dos conselheiros para melhor compreenderem as funções e competências dos servidores lotados na reserva, viabilizando a fiscalização do desempenho das funções da equipe gestora do ICMBio por parte do conselho – mas possibilitando a percepção pelos extrativistas, principalmente, da existência de trabalhos administrativos e burocráticos que exigem dispêndio de tempo da referida equipe.

²⁸ O chamado Acordo de Convivência é uma espécie de código de conduta da reunião do conselho. Sinaliza a proibição de falar ao celular, de conversar paralelamente, destaca a importância da pontualidade, exige a necessidade de inscrição para direito à fala, entre outros aspectos. No período de convivência da pesquisadora, foi possível identificar a inclusão de uma regra nesse Acordo, em decorrência de dúvidas e reclamações de alguns conselheiros, o que pode ser interpretado como abertura da equipe gestora para a construção coletiva do Acordo.

Fotografia 6: Recursos didáticos das reuniões do conselho



Fonte: Elaborada pela autora (2016).

Os pontos 3) e 4) dizem respeito às pautas específicas das reuniões, que em geral constituíam-se em duas. É nesse âmbito que se elegem, no Quadro 2, as pautas principais – ou seja, no sentido de serem o destaque da reunião.

O ponto 5) revelou-se de grande relevância para o andamento e cumprimento das atividades. O monitoramento dos encaminhamentos mostrou-se como o momento em que se incluíam novas tarefas decorrentes das pautas específicas da reunião e que se verificava o cumprimento de atividades previstas na reunião anterior, qual(is) era(m) o(s) responsável(is), qual era o prazo para realização e qual o próximo passo. Percebeu-se que se trata de técnica muito útil e prática para verificar a efetivação das decisões tomadas no conselho, no que diz respeito a que atos realizar para alcançar certos objetivos – ao menos, nos limites da atuação do conselho estritamente internas à reserva. Por outro lado, quando os conselheiros não haviam realizado a tarefa estabelecida, a própria técnica permitia essa identificação, sem necessidade de maiores verbalizações. Diante disso, interpretou-se tal mecanismo como uma estratégia simples, pouco custosa, pouco conflituosa e bastante dinâmica para o conselho fiscalizar o cumprimento de tarefas atribuídas aos conselheiros.

Ao final, os Informes Gerais nem sempre ocorriam, mas quando previstos serviam para informar de eventos, capacitações, entre outras possibilidades ofertadas aos conselheiros. Em geral, também foi nesse

tópico que pesquisas foram apresentadas e autorizadas pelo conselho. Por fim, a avaliação da reunião ocorria por meio da entrega de recortes de papel, com cores distintas, para que se indicassem aspectos positivos da reunião, sugestões e aspectos negativos. Os papéis coloridos eram recolhidos e colados em um cartaz, para leitura conjunta e comentários. Quando cabível, decorrente da avaliação, acrescentava-se algum encaminhamento novo, conforme previsto no ponto 7). Porém, percebeu-se que em geral eles eram construídos no momento de discussão das pautas específicas e incluídos logo após o monitoramento dos encaminhamentos.

Considerando a organização padrão das reuniões apresentada, no quadro abaixo é possível obter uma perspectiva global das reuniões realizadas no período de agosto de 2016 a agosto de 2017, com ênfase para as pautas específicas:

Quadro 4: Resumo das Reuniões – 08/2016 a 08/2017

Número da reunião	Data	Presença da pesquisadora	Pauta(s) principal(is)
25ª Ordinária	22/08/2016	Sim	Discussão do Plano de Manejo Participativo – Fase do Diagnóstico.
26ª Ordinária	12/09/2016	Sim	Aprovação da pesquisa: “Avaliação do recrutamento e da biomassa explorável do berbigão <i>Anomalocardia brasiliiana</i> após seu colapso na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé – Florianópolis/SC”; Parecer Procuradoria Federal sobre a ACB e o CCDRU.
27ª Ordinária	10/10/2016	Sim	Acompanhamento dos Grupos de Trabalho (GT’s). Moção 02/2016 - Repúdio ao cancelamento do contrato de serviços (recepcionista).
28ª Ordinária	21/11/2016	Sim	Aprovação Plano de Manejo Participativo - Fase Diagnóstico (polêmica no texto sobre Loteamento Santos Dumont – aprovação de texto final, que consta na ata); Apresentação e nivelamento de informações a respeito da ETE - Rio Tavares (CASAN).
29ª Ordinária	13/02/2017	Sim	Roda de conversa com o novo Coordenador Regional (Jorge Luiz Pegoraro), que assumiu em set. 2016.

30ª Ordinária	10/04/2017	Sim	Moção 01/2017 – apoio permanência da sede da RESEX no Sul da Ilha; Projeto Piloto de Turismo de Base Comunitária; GT CASAN – relato da reunião com Ministério Público sobre início de obras sem cumprimento de condicionantes ambientais.
31ª Ordinária	08/05/2017	Sim	Resultado dos estudos populacionais dos bancos de berbigão e debate a respeito das medidas de recuperação; Formalização do GT Perfil da Família Beneficiária e apresentação dos resultados dos trabalhos da Comissão de Cadastro para o Perfil.
3ª Extraordinária	07/06/2017	Não	Convocada por conselheiros, para votação da proposta da CASAN: iniciar as obras da estação de tratamento, tendo em vista o prazo para uso da verba disponível, e fazer os estudos preliminares e avaliar alternativas locais para o lançamento dos efluentes que não no rio Tavares juntamente com a obra. Conselho votou pela não aprovação da proposta.
32ª Ordinária	26/06/2017	Não	Apreciação e aprovação do Plano de Manejo - Fase Perfil da Família Beneficiária (Portaria ICMBio nº 532, de 15 de agosto de 2017.)
33ª Ordinária	17/07/2017	Sim	Apresentação dos resultados da Campanha Berbigão para Sempre (Apoio e patrocínio da RARE).
34ª Ordinária	14/08/2017	Sim	Apresentação para deliberação, de Minuta de Resolução de Procedimentos e Critérios para análise dos Cadastros dos Beneficiários da RESEX, de acordo ao inciso I do item 3 da Portaria que aprova o Perfil, elaborada pelo GT Perfil Família Beneficiária. Ocorreu a aprovação.

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

As próximas reuniões realizadas foram em 13 de novembro de 2017 (35ª ordinária), em 05 de fevereiro de 2018 (36ª ordinária), em 21 de maio de 2018 (37ª ordinária – sem quórum), em 09 de julho de 2018 (38ª ordinária – sem quórum), em 19 de setembro de 2018 (39ª ordinária), em 11 de dezembro de 2018 (40ª ordinária)²⁹. Na reunião de 13 de novembro de 2017, realizou-se a aprovação da 1ª Lista de Beneficiários da RESEX Pirajubaé, de acordo com os critérios e procedimentos fixados na Resolução do conselho, aprovada na 34ª reunião ordinária, na categoria A, B e C. Na 36ª reunião ordinária, as pautas de destaque foram a continuidade dos trabalhos do GT Perfil da Família Beneficiária, com a análise de novos pedidos de inscrição de beneficiários, e a emissão das primeiras carteirinhas de beneficiários. Igualmente, foi alvo de apresentação e discussão a situação dos processos de autorização para licenciamento (CASAN e DEINFRA), temas de grande relevância para a reserva, conforme será analisado posteriormente.

A 37ª reunião ordinária é realizada, porém pelo fato de não ter quórum suficiente para deliberação os temas discutidos não puderam ser aprovados. Com destaque, observou-se a apresentação da nova chefia da RESEX, a apresentação por conselheiro do Setor Sociedade junto ao conselheiro Robalo do Projeto³⁰ Fortalecendo as Bases para o Turismo de Base Comunitária na RESEX e a proposta de um novo logotipo para a RESEX.

Na 38ª reunião ordinária também não houve quórum, principalmente pela ausência de conselheiros representantes de instituições que confirmaram presença, porém não compareceram. Entretanto, a maior presença de extrativistas, se comparado com a reunião anterior, viabilizou uma discussão mais densa dos temas. Nessa reunião o problema da mortandade do berbigão voltou ao debate, quando se questionou a respeito do projeto de repovoamento da região e se solicitou explicações sobre os seus desenvolvimentos; nota-se, portanto, que essa questão ainda não foi adequadamente encaminhada. Porém, a ausência de

²⁹ No momento de finalização desta tese para entrega à banca examinadora de defesa pública, a ata da 40ª reunião ordinária ainda não havia sido disponibilizada pela Secretaria Executiva do Conselho.

³⁰ Na ata da 39ª reunião o tema é retomado, quando se explica com maior detalhamento que se trata de um projeto financiado pelo PNUD, a fim de identificar a aceitação pela comunidade da proposta de atividade, assim como as dificuldades enfrentadas, com destaque para a necessidade de realizar estudos sobre a capacidade de suporte e traçar um plano de negócios.

quórum tornou impossibilitada a discussão de forma resolutive de parte das pautas, como o novo logotipo e a lista de beneficiários da RESEX.

Por fim, na 39ª reunião ordinária houve presença de conselheiros suficiente para deliberação e aprovação das pautas, algumas pendentes desde maio de 2018. A 2ª e 3ª lista de beneficiários foram alvo de discussão, principalmente porque a primeira delas enumera militares que possuem permissão para usar a praia da base e realizar pesca amadora, porém precisam de autorização do Conselho para utilizarem recursos. A pesca por esse grupo foi questionada por um conselheiro extrativista; entretanto, outros extrativistas e a chefia da RESEX destacaram que existe uma parceria entre a Base Aérea e a RESEX, por meio da qual a Base ajuda em alguns aspectos e, nesse sentido, deve-se retribuir autorizando tal grupo³¹. Ao final, as duas listas de beneficiários obtiveram aprovação.

O logotipo da RESEX foi analisado pelos conselheiros, quando alguns extrativistas sugeriram modificações, de modo que não ocorreu sua aprovação final nessa reunião. Por fim, a solicitação de explicações sobre o projeto de repovoamento do berbigão não pôde ser atendida, visto que a professora pesquisadora que realizaria a apresentação dos resultados não pôde comparecer à reunião por problemas de saúde.

Considerando a realidade geral da reserva e do conselho apresentada, passa-se na próxima seção a explicar e detalhar dois processos/problemáticas entendidas como centrais no lapso temporal da pesquisa, as quais servirão de cenário para a discussão dos resultados principais do trabalho após aprofundamento das bases teóricas nos próximos capítulos da tese.

2.2 ALGUNS CONTEXTOS DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS

Conforme foi possível observar pela explicitação do histórico de criação e desenvolvimento da RESEX Pirajubaé e do seu conselho deliberativo, muitas dificuldades foram e são enfrentadas para a consolidação da reserva como espaço de manutenção dos recursos

³¹ Considera-se que houve aqui um desvirtuamento da finalidade precípua da RESEX, que diz respeito à manutenção do modo de vida da comunidade tradicional e a conservação dos recursos naturais, a fim de prestigiar a ajuda oferecida pela Base Aérea de disponibilizar espaço para depósito de embarcação do ICMBio. Percebe-se, então, que a precariedade de recursos para atuação do ICMBio pode ser o fator principal dessa decisão.

naturais e do modo de vida tradicional. Obras de infraestrutura urbana, falta de organização social dos extrativistas, incongruências na atuação do órgão gestor, mortandade do berbigão por causa desconhecida – esses são genericamente os maiores problemas e desafios enfrentados pelo conselho gestor no seu processo de tomada de decisão coletiva. Nesse cenário, nos termos do que foi apontado, o Plano de Ação 2014-2016 procurou identificar as questões prioritárias, a fim de traçar estratégias de intervenção. Assim, na 13ª reunião ordinária o GT responsável pela condução desses trabalhos apresentou uma lista de problemas, por ordem de prioridade:

Diminuição dos estoques de berbigão;
 Descontinuidade das pesquisas; **Impacto das obras do Deinfra, Infraero, Casan; Ausência de Plano de Manejo Participativo da UC;** Pouca organização comunitária/participação; Ausência de projetos para acesso aos recursos de compensação; Poluição/esgoto/lixo; Comunicação/divulgação; Fiscalização; Pouca integração da pesca na Resex; Capacitação do conselho deliberativo; Ranchos; Demarcação/sinalização; Organização da cadeia produtiva dos recursos da Resex; Infraestrutura/sede Resex. (CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ, 2014, linhas 135-141, grifo nosso).

Essa lista de dificuldades encaradas pela reserva, que deveriam ter sido alvo de construção de propostas de intervenção pelo GT e de decisão pelo conselho, representa de maneira resumida as questões mais relevantes para a comunidade tradicional naquele momento. Não obstante ter sido elaborada em 2014, em grande medida essa listagem permaneceu condizente com a realidade observada pela pesquisadora durante o trabalho de campo – tanto nas reuniões acompanhadas, quanto nas entrevistas feitas – nos anos de 2016 e 2017.

Dentre elas, entretanto, o licenciamento da ETE-Rio Tavares (CASAN) e o Plano de Manejo Participativo constituíram-se em contextos de grande relevância para compreensão dos processos de participação no âmbito do conselho, para a identificação das possibilidades de existência do diálogo de saberes, para a análise da construção das normas de pesca e para a reflexão sobre os conflitos em torno da gestão socioambiental – enfoques principais das categorias emergentes da pesquisa empírica. Em suma, os processos desencadeados

por essas duas situações foram extremamente úteis, em termos metodológicos, para o cumprimento dos objetivos da pesquisa, motivo pelo qual são escolhidos para uma explicitação mais aprofundada. Logo, considerando a problemática da pesquisa, esses dois desafios se apresentam como cenários exemplares para a identificação do referencial teórico necessário para a compreensão e interpretação crítica desses processos, a fim de que, ao final da tese, possam ser formuladas contribuições teórico-práticas para o debate.

2.2.1 O licenciamento ambiental da Estação de Tratamento de Esgoto-Campeche/Rio Tavares pela CASAN: aspectos teóricos, histórico do processo e atuação do conselho deliberativo

O licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no art. 4º, inciso IV da Lei 6938/1981, instituindo-se em um meio para o cumprimento da missão constitucional de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mediante os deveres fundamentais estatuídos no art. 225, incisos IV³² e V³³ da CF/88.

O licenciamento ambiental é, segundo a Lei Complementar 140/2011, em seu artigo 2º, inciso I, “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, **efetiva ou potencialmente poluidores** ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;” (BRASIL, 2011, grifo nosso). Na medida em que é exigível para atividades econômicas que realmente geram poluição, mas também para aquelas que carregam em si essa potencialidade, pode ser visto também como uma ferramenta para a gestão do risco ambiental (CHRISTMANN, 2015).

Constitui-se como um procedimento administrativo que implica o exercício do poder de polícia ambiental a fim de garantir que o direito à livre iniciativa ocorra com garantia ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2016), em uma perspectiva preventiva e precaucional, garantindo igualmente segurança jurídica ao empreendedor. Nesse sentido, é realizado pelo

³² “IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;” (BRASIL, 1988).

³³ “V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;” (BRASIL, 1988).

poder executivo da unidade federativa competente, ou entidade/pessoa jurídica criada para isso.

A competência relacionada ao exercício do poder de polícia ambiental é, em nível constitucional, comum a todos os entes federativos, nos termos principalmente do art. 23, incisos VI e VII da CF/88: “VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;” (BRASIL, 1988). A fim de buscar uma proteção ao meio ambiente conjugada com o princípio da segurança jurídica, o legislador infraconstitucional, por meio da Lei Complementar 140/2011, regulamentou o parágrafo único do citado dispositivo constitucional, de modo a viabilizar a concretização do federalismo cooperativo.

Assim, dentre outras atividades, a Lei Complementar 140/2011 busca garantir clareza na definição de competência da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios no processo de licenciamento, reforçando e complementando as diretrizes estabelecidas na Resolução 237/1997-CONAMA – em alguns pontos, entretanto, sem sucesso (FARIAS, 2013). Assim, no artigo 7º, XIV, alíneas a) a h), está definida a competência da União para promover o licenciamento ambiental; no art. 8º, incisos XIV e XV, consta a competência licenciatória dos Estados e no art. 9º, inciso XIV, alíneas a) e b), a competência dos Municípios – prevendo o art. 10 que o Distrito Federal cumula as competências previstas nos artigos 8º e 9º.

Não obstante a Constituição Federal não tenha adotado o Princípio da Subsidiariedade de forma expressa, ele é tido como basilar para o federalismo pátrio. O conteúdo componente do Princípio da Subsidiariedade é muito bem traduzido pela “[...] seguinte frase: ‘o que pode ser feito por uma sociedade ou um ente menor, não deve ser feito por uma sociedade ou ente maior’” (SANTOS; MATOS, 2011, p. 1). Assim, no Brasil, em que a federação é composta por três entes, tem-se que a prioridade de atuação será do Município; caso esse não possua condições de fazê-lo, o Estado terá competência para tal e, por fim, a União.

Desse modo, a competência é enumerada de forma taxativa e específica para União, restando a competência residual para os Estados e, no caso dos Municípios, essencialmente a competência no que diz respeito a impactos locais. De modo geral, é possível constatar que cabe à União licenciar empreendimentos que impliquem relações exteriores com outros Estados – seja pela localização (incluindo-se o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva) ou por ser uma obra conjunta –, quando ocorrem em territórios de sua propriedade ou

quando a obra envolver mais de dois Estados-membros. Cabe conferir destaque ao conteúdo do parágrafo único do art. 7º, que estabelece uma exceção à regra, ao afirmar que o licenciamento de empreendimentos previstos para envolver áreas de faixa terrestre e marítima da zona costeira será competência da União somente de modo excepcional, quando definido em normativa específica – o que, na visão de Talden Farias (2013), constituiu-se em uma situação de dubiedade da competência desse ente federativo.

Considerando que a função do licenciamento é verificar a viabilidade ambiental da obra, prevendo os danos ambientais e sociais a fim de evitá-los quando possível, mitigá-los na medida do que é viável e compensar aqueles que são inevitáveis, impõe-se a realização de estudos de avaliação ambiental do ecossistema ecológico e social existente, nos termos do art. 9º, III da Lei 6938/81. Existe uma grande diversidade de estudos possíveis e cada um deles é elaborado de maneira específica, de acordo com o meio ambiente afetado e com o tipo de atividade empreendedora.

Quando os impactos ambientais são significativos, ou seja, graves e severos, prevê a CF/88 no art. 225, inciso IV, a realização de estudo de impacto ambiental (EIA), o qual foi normatizado pelo CONAMA, especialmente nas Resoluções 01/86, 06/86 e 09/87, estudo que deverá ser resumido e reelaborado em linguagem acessível à população, divulgado através do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Configura-se, nesse sentido, como mais uma ferramenta da política pública ambiental, a qual viabiliza a efetivação do princípio da prevenção, aplicado com o intuito de evitar danos cuja ocorrência já é conhecida em razão da experiência humana, e do princípio da precaução³⁴, que diz respeito ao processo de ponderação de riscos de danos cuja ocorrência não se apresenta cientificamente comprovada (CHRISTMANN, 2015).

Assim, nos licenciamentos em que o EIA/RIMA for exigido, o empreendedor é obrigado a auxiliar, por meio de prestação de montante pecuniário, a implantação e/ou manutenção de unidades de conservação de Proteção Integral, mediante o que a Lei 9985/2000 nomeia de compensação ambiental, exigência estabelecida no art. 36 do diploma. Constitui-se, logo, em “[...] compensação genérica, que independe da existência de um dano ambiental específico [...]. O intuito da cobrança é fomentar a criação e a manutenção do SNUC [...]” (FARIAS, 2013, p. 93). No caso do licenciamento afetar unidade de conservação (UC), a

³⁴ Para um estudo aprofundado a respeito da principiologia ambiental, veja: Leite; Ayala, 2004.

compensação ambiental deverá beneficiar prioritariamente essa unidade, mesmo que não pertencente ao grupo de Proteção Integral.

Não obstante o uso do verbo licenciar pela Lei Complementar 140/2011, a natureza jurídica do ato administrativo que concede o direito de operar o empreendimento não é unânime entre os pesquisadores na esfera do direito ambiental. De fato, os atos emanados pelo órgão público licenciador do empreendimento – licença prévia, licença de instalação e licença de operação – não carregam os caracteres tradicionais da licença administrativa. Essa é conceituada como ato administrativo vinculado e definitivo por meio do qual o Poder Público faculta ao particular o exercício de uma atividade, desde que cumpra os requisitos previstos em lei para isso (DI PIETRO, 2008).

Diferentemente, o uso do termo licença pode ser entendido como uma impropriedade terminológica, visto que “[...] a maior parte das manifestações de concordância do Poder Público, em matéria ambiental, representa uma *autorização*, não uma *licença*, na concepção consagrada pelo direito administrativo” (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2016, p. 65, grifos dos autores). Assim, autorização administrativa é conceituada como “[...] o ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos” (DI PIETRO, 2008, p. 214-215). No caso da autorização, que também pode ocorrer para uso de bem público ou prestação de serviço público, o que impera é a precariedade do ato, de modo que pode ser revogada a qualquer momento, desde que se identifique a incompatibilidade da atividade com o interesse público.

Por meio do conceito e de suas consequências, nota-se, entretanto, que também o conceito de autorização administrativa não se adequa perfeitamente aos caracteres da licença ambiental, visto que ela não possui tamanha precariedade. Por outro lado, reconhece-se a existência de algumas características, ainda que em menor intensidade, da licença, como o direito à indenização em razão de seu cancelamento por fatores alheios ao concessionário. (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2016).

Paulo Antunes (2016) corrobora o entendimento de que não se trata de uma licença de direito administrativo, na medida em que a licença ambiental não gera direito adquirido. Por outro lado, entende que a redução da licença ambiental a mera autorização é fator de grande instabilidade econômica.

O licenciamento a prazo determinado tem a grande vantagem de evitar que se cristalizem situações nas

quais os padrões de emissões e de lançamento de efluentes já tenham sido superados tecnologicamente e que possam ser substituídos por outros, inclusive sem prejuízo econômico para o empreendedor. (ANTUNES, 2016, p. 216).

Percebe-se, logo, que se trata de um ato administrativo *sui generis*, visto que carrega características próprias, específicas, condizentes com as particulares e complexas características da proteção do bem ambiental. Nesse sentido também se posiciona Farias (2013), ao afirmar que o mais sensato é atribuir à licença ambiental a condição de um ato administrativo próprio, visto que mescla características de autorização e de licença.

Metodologicamente, para cumprir sua finalidade de licenciar a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, o licenciamento ambiental como procedimento administrativo ocorre por meio de três atos: a licença prévia (LP ou LAP), a licença de instalação (LI ou LAI) e a licença de operação (LO ou LAO). Para isso, o empreendedor protocola no órgão licenciador competente o pedido de licenciamento ambiental, a partir do que receberá quais as informações necessárias a serem prestadas e os estudos preliminares cabíveis para obter a *aprovação da localização e da concepção do projeto*, mediante verificação inicial de sua viabilidade ambiental – trata-se da fase anterior à emissão da LAP. Assim, a LAP é emitida para aprovar o aprofundamento do planejamento do projeto pelo empreendedor, estabelecendo os requisitos básicos, as condicionantes e os estudos complementares; não se admite, pela emissão da LAP, qualquer intervenção sobre o meio ambiente ou início de obras de construção do empreendimento (BRASIL, 1997).

Realizadas as adequações necessárias estabelecidas pela LAP, assim como os estudos complementares solicitados pelo órgão licenciador e/ou por entidade cuja autorização seja indispensável ao licenciamento, torna-se possível a emissão da LAI. Essa segunda licença autoriza o início das obras ou alterações no meio ambiente para futuro exercício de atividade, definindo programas e projetos como as medidas de controle ambiental, de mitigação de danos e outras condicionantes. Por fim, verificando-se o completo cumprimento dos programas e projetos definidos na LAI e suas condicionantes, o empreendimento recebe autorização para praticar sua atividade econômica por meio da LAO. Assim como as anteriores, a LAO é expedida com prazo máximo de validade, de modo que é necessária sua renovação.

Compreendida em termos teóricos gerais o licenciamento ambiental, torna-se possível explicitar os fatos históricos da ETE-Rio Tavares e da atuação do Conselho Deliberativo da RESEX Pirajubaé.

Em 2005, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) obteve Licença Ambiental Prévia da Fundação de Meio Ambiente (FATMA) de Santa Catarina em pedido de licenciamento ambiental de uma unidade de Estação de Tratamento de Esgoto no distrito do Campeche, em Florianópolis, no entorno do manguezal do Rio Tavares e da RESEX Pirajubaé, para atender a demanda de esgotamento sanitário do Sul da ilha. O ICMBio tomou conhecimento do fato somente em 2008 por meio de ofício do Ministério Público Federal, direcionando-se à FATMA para obter informações e ressaltando a necessidade de autorização do ICMBio para realização da obra. A autorização em questão, em caso de licenciamento ambiental, está prevista no artigo 36, §3º da Lei do SNUC: “Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração [...]” (BRASIL, 2000).

Ciente do projeto, a chefia da RESEX solicitou a documentação relacionada ao projeto (Estudo de Impacto Ambiental), a fim de emitir seu parecer. Entendendo que os estudos não eram suficientes para embasar a autorização, foi emitida a Informação Técnica nº 09/08 - RESEX Marinha do Pirajubaé, na qual o ICMBio apresentou questionamentos de cunho técnico a serem respondidos pela CASAN. Cabe ressaltar que quando do conhecimento pelo ICMBio do projeto de ETE, já havia sido emitida pela FATMA a Licença Ambiental de Instalação n. 81/2007, a qual foi suspensa pelo órgão licenciador em outubro de 2008 em razão da inexistência da autorização exigida pela Lei do SNUC.

A questão central da ETE e da produção de danos ambientais e sociais à reserva estava relacionada com a liberação dos efluentes do tratamento de esgoto no início do Rio Tavares, o qual desemboca diretamente na região da reserva. Além disso, em seu estuário se reproduzem muitos dos indivíduos que servem de recurso de extração da reserva, além da região se constituir em área de manguezal. Em razão disso, duas propostas foram apresentadas e discutidas ao longo dos anos: a primeira, de que o lançamento dos efluentes ficaria vinculado à construção e operação de emissário submarino na costa leste do sul da ilha, para liberar as águas em alto mar; a segunda, de que o lançamento

do esgoto com tratamento terciário³⁵ seria feito no Rio Tavares pelo período máximo de 24 meses, até que o Emissário Sul fosse concluído.

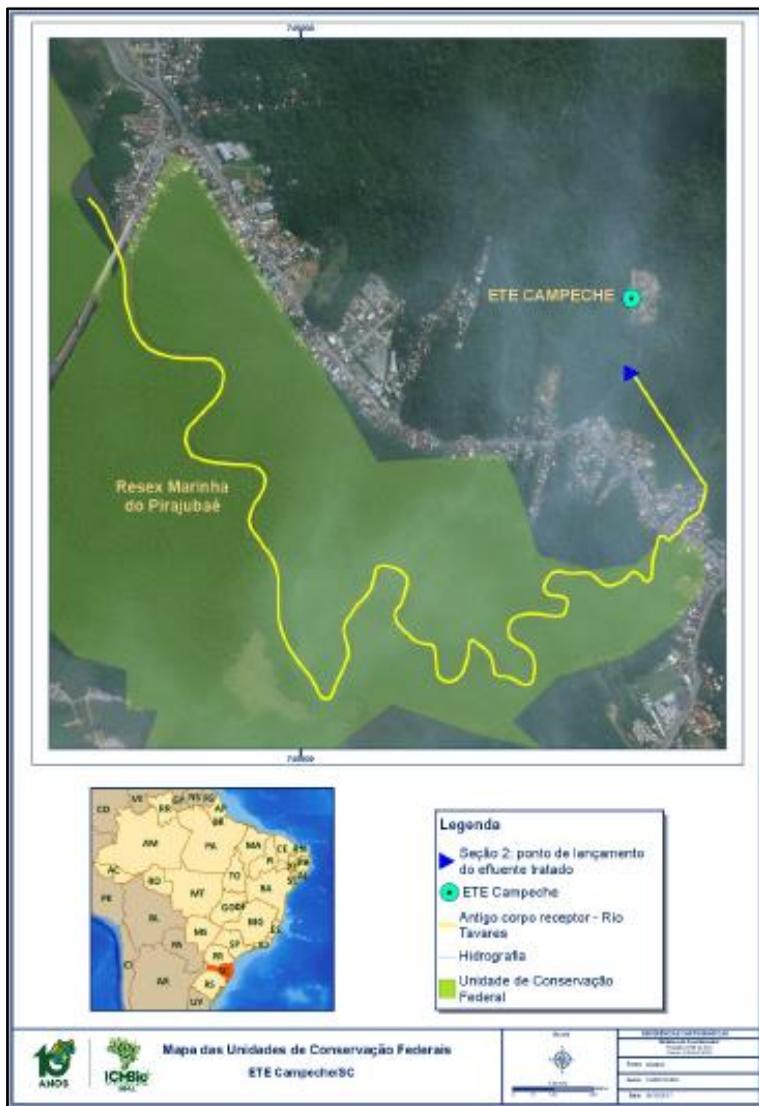
Nesse processo, estudos complementares foram requeridos pelo ICMBio, além de modificações no projeto original, o que conduziu a CASAN a propor nova documentação para Licenciamento Ambiental Simplificado³⁶ da ETE Rio Tavares/Campeche em setembro de 2013. Para análise do Estudo Ambiental Simplificado, foi composto Grupo de Trabalho na Coordenadoria Regional 9 do ICMBio (CR9), o qual emitiu em abril de 2014 o Parecer Técnico 01/2014-OS/CR9 que concluiu pela inviabilidade ambiental da emissão de efluentes provenientes da ETE Rio Tavares/Campeche no Rio Tavares, declarando esgotadas as análises em torno da possibilidade de emissão de efluentes no rio.

A proposta de emissão no Rio Tavares pode ser compreendida pelo Mapa 2 a seguir.

Mapa 2 – Emissão de efluentes no Rio Tavares

³⁵ “[...] o tratamento terciário é o mais avançado e complexo, envolvendo o emprego de processos físico-químicos e biológicos para a remoção de poluentes específicos que não são separados pelos processos mais simples. Os efluentes gerados por este método terciário, normalmente possuem menor potencial poluidor que os efluentes oriundos dos dois outros métodos de tratamento e, indubitavelmente, que o despejo do efluente bruto” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2017a).

³⁶ Em 2006 o CONAMA emitiu a Resolução 377, que estabeleceu procedimento específico para licenciamento de estação de tratamento de esgoto de pequeno e médio porte.



Fonte: ICMBio, 2017.

Dessa forma, a CR9 expediu o Ofício nº 200/2014 informando à FATMA que:

O projeto apresentado não se adequa à gestão da Unidade de Conservação Federal, Reserva

Extrativista Pirajubaé, não havendo viabilidade ambiental ao empreendimento. Portanto sugerimos que seja apresentada nova proposta de Estação de Tratamento Sanitário em que a emissão dos efluentes tratados não seja direcionada ao curso d'água denominado Rio Tavares ou sua bacia hidrográfica. (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2017a).

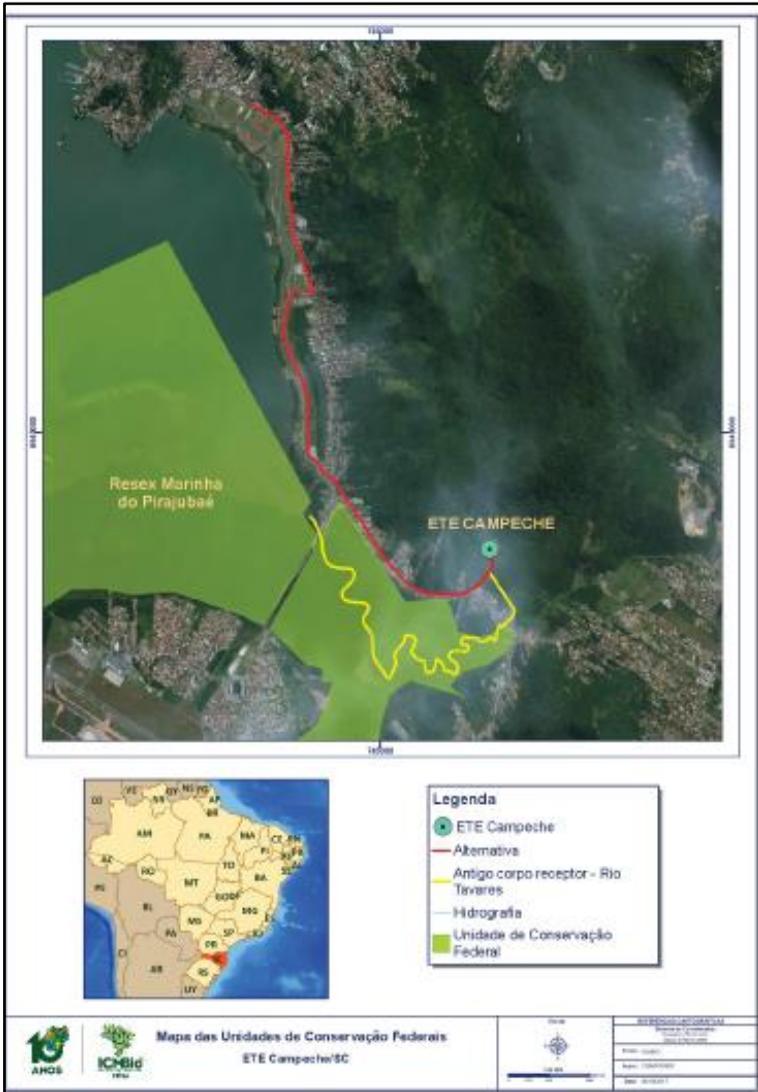
Logo, em concordância com o posicionamento do Conselho Deliberativo da RESEX e da equipe do ICMBio da reserva, a CR9 não concedeu autorização para o licenciamento ambiental da ETE Rio Tavares para o projeto apresentado.

Em julho de 2014, entretanto, sem apresentar mudanças no projeto, a CASAN protocolou pedido de reconsideração, que foi analisado pela CR9, a qual se manifestou pela exigência de previsão de alternativa locacional para emissão dos efluentes do tratamento de esgoto e apresentação de novos estudos correspondentes à alternativa. Porém, a Coordenadora Geral de Avaliação de Impactos do ICMBio (Brasília) entendeu que a análise final do pedido de reconsideração era de sua incumbência, entendendo pela dispensabilidade de apresentação de alternativa locacional e transformando as exigências de estudos em condições específicas. Assim, a autorização negada pela equipe da RESEX e pela Coordenadoria Regional, foi concedida pelo Presidente do ICMBio em Brasília, para emissão de efluentes no Rio Tavares, por meio da Autorização para Licenciamento Ambiental³⁷ n. 09, em 09 de outubro de 2014.

Com o objetivo de cumprir as condições específicas estabelecidas na ALA 09/2014, a CASAN protocolou em 29 junho de 2017 documentação na FATMA indicando alternativa locacional para lançamento dos efluentes tratados na ETE, solicitando autorização para início imediato das obras concomitantemente à realização dos estudos faltantes, além da adequação das condições específicas à nova localidade apresentada. A alternativa locacional apresentada pode ser visualizada no Mapa 3 a seguir.

Mapa 3 – Emissão de efluentes na baía sul

³⁷ A autorização prevista no art. 36, §3º da Lei do SNUC foi regulamentada pela IN ICMBio 07/2014 nomeando tal ato de Autorização para Licenciamento Ambiental (ALA), a qual revogou a IN ICMBio 05/2009 que versava sobre esse objeto.



Fonte: ICMBio, 2017.

Diante das mudanças realizadas, o ICMBio entendeu pela necessidade de cancelamento da ALA 09/2014 e pela expedição de nova autorização, considerando a emissão dos efluentes diretamente na baía sul, a 1200 metros de distância dos limites da reserva. Assim, por meio da Nota Técnica nº 91/2017/CGIMP/DIBIO/ICMBio, de outubro de

2017, o ICMBio posicionou-se como favorável à expedição de nova ALA, considerando-se que os impactos para a reserva diminuíram significativamente com a alteração. Foi emitida, portanto, a ALA 09/2017, igualmente assinada pelo Presidente do ICMBio, em 14 de novembro 2017 (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2017a)

Diante do resumo desses fatos, cabe perguntar: como agiu o Conselho Deliberativo da RESEX ao longo desse processo?

Basta analisar os Quadros 2 e 4 para perceber o quanto a ETE-Rio Tavares foi alvo de discussão no conselho. Foram 8 reuniões em que o tema foi discutido, incluindo-se uma reunião extraordinária, desde o primeiro ano de existência do conselho.

A questão foi colocada pela primeira vez na 2ª reunião ordinária do conselho, quando se definiu pela formação de um GT para discutir o tema e pela elaboração de uma resolução, constando o posicionamento contrário do conselho em torno do projeto. Como encaminhamento, solicitou-se a realização da apresentação do projeto da ETE pela CASAN, o que ocorreu no conselho na sua 3ª reunião ordinária.

Nos termos das mudanças de projeto relatadas acima, na 9ª reunião ordinária (2013) o tema voltou à análise do conselho tendo em vista a proposição do Estudo Ambiental Simplificado (EAS) pela CASAN, quando o chefe do ICMBio propôs a reativação do GT a fim de analisar esse segundo estudo. Tratando-se do mesmo grupo de conselheiros presentes nas discussões das reuniões anteriores, foi possível perceber por meios das atas um grande desestímulo dos conselheiros, por meio de questionamentos sobre a efetividade das decisões do conselho. Nesse momento, tal descrédito por partes dos conselheiros implicou em baixa mobilização, de modo que o GT não se reuniu para discutir o EAS, o que gerou um parecer elaborado somente por técnicos do ICMBio. Destacase, ademais, a menção pelo chefe da reserva em reunião do conselho da existência de articulação da CASAN com o Ministério do Meio Ambiente e com a presidência do ICMBio em Brasília – o que se mostrou evidente, posteriormente, com a concessão da ALA 09/2014.

Em 2014, na 14ª reunião, o tema voltou à pauta, com a apresentação de explicações a respeito da expedição da ALA 09/2014, o que gerou muitas revoltas por parte dos conselheiros. Nesse momento, o chefe da reserva reforçou a importância de mobilização da comunidade junto a outras entidades, visto que os analistas locais, incluindo a CR9, já não tinham mais condições de interferir na questão, na medida em que a decisão foi tomada por instâncias hierarquicamente superiores. Nessa reunião, o conselho decidiu que seria feita a elaboração de uma carta,

expondo os motivos de oposição da plenária ao referido projeto, para apresentação ao presidente do ICMBio quando de sua visita à região.

Então, na 17ª reunião, realizada em abril de 2015, pela segunda vez, agora com um novo grupo de conselheiros, o projeto da ETE é apresentado à plenária do conselho para discussão. Nessa oportunidade é destacado o tratamento terciário a ser realizado, o que implicaria na liberação de efluentes de ótima qualidade no Rio Tavares. Mais uma vez, os conselheiros – tanto de instituições quanto comunitários – destacam duas preocupações principais que não são enfrentadas pela CASAN em nenhum momento das discussões: a queda na salinidade da água em razão do despejo de grande quantidade de água doce, interferindo na reprodução de espécies, inclusive do berbigão, e a erosão das margens do Rio Tavares, em razão da pressão das águas liberadas como efluente, alterando a dinâmica do rio.

Mais tarde, em novembro de 2016, na 28ª reunião ordinária – essa, acompanhada presencialmente pela pesquisadora – o assunto foi retomado. Nessa situação, entretanto, não se visualizou desânimo ou descrédito, mas a tentativa de definir estratégias de ação, afastando-se a proposta de discussão no conselho com a presença da CASAN. Assim, definiu-se data para reunião do GT Casan, a fim de estabelecer estratégias de ação, o qual decidiu pela realização de reunião com o Ministério Público Federal para avaliar as medidas cabíveis.

Para além dos apontamentos constantes em ata, entende-se oportuno mencionar a indignação expressada por 3 conselheiros, sendo 2 extrativistas e 1 representante da sociedade civil, em torno da pressão política exercida sobre a presidência do ICMBio em Brasília, denotando igualmente compreensão sobre a condição de vulnerabilidade da comunidade³⁸. Falas como “trazer esgoto de rico para despejar em região de pobre” e “aqui onde tem pobre pode jogar a merda” ilustraram fortemente esse sentimento.

³⁸ A compreensão em torno da vulnerabilidade da comunidade tradicional em questão está embasada na perspectiva teórica da (in)justiça ambiental. No Brasil, a teorização a respeito do fenômeno da injustiça ambiental identificou como causa original apta a explicar o processo de vulnerabilização de certos grupos a desigualdade social (não obstante a existência de discriminação de raça, etnia e gênero). O processo de vulnerabilização é entendido como o conjunto de condições que tornam certos grupos sociais mais suscetíveis de sofrer agravos ambientais. Sobre o tema, em correlação com a gestão democrática do risco ambiental, veja: Christmann, 2015.

A temática retornou à plenária em abril de 2017, para a 30ª reunião ordinária, quando os encaminhamentos dados pelo GT foram apresentados. Entretanto, neste ínterim, notícias sobre o início das obras da ETE pela CASAN foram divulgadas, o que teria ocorrido sem o cumprimento das condições mínimas estabelecidas na ALA 09/2014. Portanto, tal início de obras foi objeto da discussão com a Procuradora Federal Analucia Hartmann (MPF), que se comprometeu de notificar a FATMA para verificação dos fatos; o GT CASAN nessa oportunidade entregou moção de repúdio ao projeto, em nome do conselho, assim como a decisão tomada pelo conselho em 2012 (2ª reunião ordinária). Apresentados esses encaminhamentos do GT ao conselho na 30ª reunião, a plenária entendeu pela necessidade de realização de uma vistoria no local, a fim de verificar *in loco* a existência de início das obras.

Foi, portanto, como encaminhamento estabelecido pelo conselho que o GT Casan, o GT Obras, a chefe da reserva e outros conselheiros agendaram com a CASAN uma visita ao terreno destinado para a construção da ETE, a qual ocorreu no dia 24 de abril de 2017. Nessa visita foi explicado por uma funcionária da CASAN que a empresa não havia iniciado as obras, que somente realizava medidas de prospecção do terreno, condizentes com a licença prévia. Igualmente, explicou-se que a divulgação foi um erro cometido pela empresa de comunicação que presta o serviço para a CASAN e que a notícia seria retirada do site da empresa³⁹. Enfim, a vistoria realizada pôde concluir que as obras não haviam sido iniciadas, não sendo cabível embargo da obra pelo ICMBio.

Concomitantemente, na oportunidade da vistoria em questão a funcionária da CASAN que acompanhou o grupo explicitou a necessidade de início imediato das obras tendo em vista existência de prazo para uso dos recursos disponíveis até final do ano de 2017. Assim, levantou-se a possibilidade de acordar com o ICMBio e com o conselho a proposta de realizar os estudos estabelecidos como condições na ALA 09/2014 durante as obras, portanto, após emissão de licença de instalação.

Diante disso, agendou-se a 3ª reunião extraordinária do conselho para dia 07 de junho de 2017, a qual teve o específico objetivo de discutir e aprovar tal proposta da CASAN. Essa foi, portanto, a 3ª reunião do conselho deliberativo que contou com a presença da CASAN. Nessa oportunidade, muitos dos problemas levantados desde 2012 – como a interferência na salinidade e a erosão das margens do Rio Tavares – foram mais uma vez apontados, sem respostas adequadas por parte da CASAN.

³⁹ Quando do momento de escrita da tese buscou-se verificar a existência de notícia com esse teor à época dos fatos, e não foi possível localizá-la.

Igualmente, o descumprimento de condicionantes em obras de infraestrutura que afetaram a RESEX desde sua criação (com ênfase na Via Expressa Sul) foi citado como exemplo e motivação para a desconfiança do grupo; ainda, o descumprimento pela CASAN de acordo feito com ICMBio ao longo dos anos foi retomado como razão para inexistência de credibilidade em sua palavra. Por fim, após muitas manifestações, o conselho votou e por maioria (1 voto a favor do conselheiro CASAN e 2 abstenções – 1 extrativista e o ICMBio⁴⁰) entendeu pela não aprovação da proposta da CASAN.

Mediante o histórico delineado é possível constatar que a proposição de alternativa locacional pela CASAN ocorreu após essa última reunião com o conselho. Considerando que desde 2014, oficialmente, o ICMBio solicitou a apresentação de alternativa locacional de despejo dos efluentes da ETE, e que desde 2012 o conselho se manifesta contrário à emissão dos efluentes no Rio Tavares, mostra-se cabível considerar que a atuação do ICMBio sede e do conselho deliberativo da RESEX Pirajubaé exerceu alguma influência nesse processo, o que será objeto de reflexão aprofundada em momento oportuno.

2.2.2 A construção do plano de manejo participativo: aspectos teóricos, histórico do processo e atuação do conselho deliberativo

Considerando que manejo é todo e qualquer procedimento que busque assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas, plano de manejo é o documento por meio do qual se estabelecem as regras de uso da área e dos recursos naturais a fim de garantir os objetivos gerais da UC, abrangendo a área da unidade, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos⁴¹ (BRASIL, 2000). A Lei do SNUC, em seu artigo 27, passou a exigir a existência do plano de manejo para toda UC instituída.

⁴⁰ A chefe da RESEX expôs o posicionamento do ICMBio sede e CR9 de acompanhar o conselho deliberativo, porém afirmou que votaria somente em caso de empate, o que não aconteceu.

⁴¹ A Lei do SNUC, em seu artigo 2º, XIX, conceitua corredores ecológicos como “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.” (BRASIL, 2000).

No caso das reservas extrativistas, estabelece o Decreto 4340/2002, no art. 12, II, que o plano de manejo será aprovado pelo conselho deliberativo, mediante resolução, após prévia análise do órgão gestor. Tendo em vista a relevância da participação da comunidade na construção desse instrumento, o ICMBio emitiu a IN 01/2007, destinada a disciplinar esse processo no âmbito específico das RESEX e RDS, definindo o plano de manejo participativo nos termos a seguir:

Art. 2º, I - Plano de Manejo Participativo de RESEX ou RDS: o documento que representa o principal instrumento de gestão da Unidade de Conservação, definindo sua estrutura física e de administração, o zoneamento, as normas de uso da área e de manejo dos recursos naturais e os programas de sustentabilidade ambiental e sócio-econômica, **construído junto com a população tradicional da Unidade**. (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2007, grifo nosso).

O plano de manejo, portanto, é o mais relevante meio para viabilizar a proteção dos recursos naturais e do modo de vida tradicional em uma reserva extrativista. Segundo a Lei do SNUC, deve englobar a zona de amortecimento, que é conceituada pela mesma instrução normativa como a área de entorno da RESEX, definida com o intuito de minimizar as ameaças e os impactos negativos à unidade, devendo-se observar as características socioambientais regionais e as atividades existentes. Na medida em que não compõe a unidade em si, a zona de amortecimento tende a ser propriedade privada, cujas atividades anteriormente realizadas à criação da unidade dificilmente podem ser completamente impedidas, sob pena de implicar desapropriação indireta; é necessário, portanto, buscar a coexistência harmônica entre a unidade e sua vizinhança (MACHADO, 2001).

Nas unidades em que a zona de amortecimento⁴² não foi definida quando de sua criação, deverá ser delimitada pelo plano de manejo,

⁴² Como é possível perceber pelo conceito de zona de amortecimento, e considerando que o meio ambiente deve ser compreendido como um bem indivisível, mostra-se de difícil concreção na situação real o referido conceito, sendo alvo de críticas por Antunes (2016) em razão da fragilidade jurídica do instituto. Antes da vigência da Lei do SNUC, o CONAMA editou a Resolução 13/1990, na qual utilizou o termo áreas circundantes com sentido semelhante ao

conforme se depreende do artigo 5º, IV, alínea e) da IN ICMBio 01/2007, que afirma que no plano de manejo será revista ou proposta a zona de amortecimento. Esse entendimento, porém, não é unânime, pois conforme Antunes (2016) a melhor interpretação ao art. 25, §2º da Lei do SNUC – que estabelece que as zonas de amortecimento poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente – é aquela que exige ato de igual hierarquia daquele que criou a reserva, ou seja, um novo decreto. Antunes (2016) reforça seu entendimento por meio da interpretação conjunta do referido dispositivo com o art. 27, §2º da mesma legislação, o qual afirma que o plano de manejo deverá abranger a zona de amortecimento – o que, em sua visão, conduz à conclusão de que essa deve ser anterior àquele.

Regulamentando o procedimento de elaboração do plano de manejo participativo, o art. 3º da IN 01/2007 estabelece as diretrizes que deverão guiar sua construção, das quais se destacam as seguintes:

I – a conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental da Unidade; [...] IV - o reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais; [...] VI - a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais; [...]. (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2007).

Nota-se a partir das diretrizes colacionadas que o plano de manejo deverá priorizar a garantia da sustentabilidade dos recursos e ecossistemas e que deve reconhecer que a área da reserva se constitui em território das comunidades tradicionais, como espaços de vivência e de manutenção de seu modo de vida – incluindo-se aí a fonte de obtenção de

de zona de amortecimento: “Art. 2º - Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente”. Com base no Livro das Resoluções do CONAMA, publicado pelo Ministério do Meio Ambiente, no qual constam as resoluções emitidas entre 1984 e 2012 ainda vigentes, conclui-se que a referida norma foi revogada, motivo pelo qual não há mais referência legal de extensão para a zona de amortecimento (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2012).

recursos econômicos. Por fim, questão de suma relevância para esse trabalho, tem-se que a IN determina que tanto o processo de elaboração, quanto o resultado obtido devem incluir os conhecimentos não científicos construídos pela experiência da população tradicional.

Nos termos da instrução normativa, o plano de manejo é construído a partir de 4 grandes fases, explicitadas no art. 5º. A primeira consiste no planejamento do processo, definindo recursos humanos e financeiros, mobilizando a comunidade para atuação e definindo o cronograma. É nesse momento que deverá ser escolhido um servidor do ICMBio para presidir o processo, criando-se um GT no âmbito do Conselho Deliberativo para discutir as propostas (art. 4º, §§ 1º e 2º). As fases 2 e 3 são conduzidas de acordo com a necessidade, pois estão relacionadas com a compilação e eventual produção de dados e informações a respeito da unidade, sendo que a fase 2 identifica a imprescindibilidade de estudos complementares e a fase 3 se consolida como o dever de realizá-los. Por fim, a fase 4 é a própria construção do plano de manejo, quando são propostos ou revisados, com base no art. 6º:

- a. a estrutura de gestão da Unidade: quem e como deverá ser feita a gestão da unidade, considerando a atuação do conselho, do ICMBio, de associações e demais entidades parceiras;
- b. a infraestrutura necessária: estruturas físicas, tecnológicas e logísticas para realização da gestão da unidade;
- c. o Plano de Utilização: também chamado de acordo de gestão, são as regras definidas para a utilização dos recursos naturais, que devem ser feitas de forma individualizada para cada tipo de recurso, garantindo-se a conservação dos mesmos, assim como outros instrumentos que estão a ele relacionados, como o perfil da família beneficiária e o cadastro de extrativistas;
- d. o zoneamento da área: relacionado com o plano de utilização, mas não restrito a ele, define setores diferentes para usos distintos;
- e. a zona de amortecimento, definida conforme já explicitado;
- f. análise de cenários: promove a análise das oportunidades e ameaças internas e externas à unidade com o objetivo de orientar a definição de estratégias de gestão, e
- g. programas de sustentabilidade ambiental e socioeconômica: diz respeito à elaboração de projetos específicos para atendimento de demandas socioambientais da população tradicional, buscando garantir o manejo sustentável dos recursos naturais e a qualidade de vida da comunidade.

Nesse processo, nos termos do que é estabelecido pelo art. 8º da IN 01/2007, procedimentalmente todas as fases deverão ser desenvolvidas por meio de: planejamento flexível e participativo; publicidade e transparência, mediante a constante divulgação de informações a respeito do processo à comunidade da unidade e do entorno, aos órgãos públicos e instituições parceiras; mobilização social, utilizando-se instrumentos adequados à compreensão e engajamento da comunidade local. Para isso, o art. 8º, parágrafo único, dispõe:

São considerados **espaços e instâncias de participação** da população tradicional da Unidade para a construção do Plano de Manejo Participativo: I - seus sistemas de organização e de representação social e **espaços de decisão coletiva, formais ou informais**; II - reuniões públicas; III - **o Conselho Deliberativo da Unidade**; IV - grupos de trabalho com maioria de representantes da população tradicional. (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2007, grifos nossos).

Constata-se, então, uma forte valorização da atuação da comunidade tradicional, e o reconhecimento de diferentes espaços políticos (arenas) para a construção do plano de manejo. Entretanto, limites a essa atuação são estabelecidos na medida em que a instrução normativa nos artigos seguintes exige que a proposta de plano de manejo seja analisada e aprovada pela Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais do ICMBio (art. 9º), para que então seja confirmada pelo conselho deliberativo na forma de resolução (art. 10), para ser finalmente publicada pelo ICMBio através de portaria (art. 11) (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2007).

No que diz respeito à Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, tem-se que ainda não foi elaborado, de forma completa, o plano de manejo; pelo contrário, a escolha dessa temática no âmbito dessa pesquisa está relacionada com o fato de que esse processo tem se desenvolvido ao longo dos últimos anos, e que foi um dos principais objetos de discussão nas reuniões do conselho acompanhadas pela pesquisadora. É, portanto, cabível questionar, igualmente nesse contexto, como foi a atuação do Conselho Deliberativo.

A RESEX em análise foi criada em 1992 com fundamento na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, alterada pela Lei 7804/1989, que

estabeleceu como instrumentos de tal política a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, incluindo as reservas extrativistas (art. 9º, VI, Lei 6938/1981). No art. 3º do decreto de criação ficou estabelecido que o IBAMA poderia celebrar convênios com pessoas jurídicas como cooperativas e associações para definir as medidas necessárias à implantação da reserva. Assim, apesar da necessidade de estabelecer mecanismos de gestão da área e dos recursos constasse da perspectiva de sua instituição, não havia obrigação legal de construir um plano de manejo.

Portanto, nota-se que o prazo de cinco anos da data da criação da UC, constante no art. 27, §3º da Lei do SNUC, passa a ser contado a partir da promulgação da lei – ou seja, no caso da RESEX Pirajubaé, o plano de manejo deveria ter sido elaborado até o ano de 2005⁴³. É preciso destacar, entretanto, que foram registradas iniciativas de regulamentação de uso do berbigão, principal recurso de extração, elaboradas pelos órgãos gestores da reserva, mediante contribuição dos extrativistas, por meio das seguintes normativas: Plano de Utilização, consolidado na Portaria 078/96-N de 30 de setembro de 1996, expedida pelo IBAMA; a Instrução Normativa IBAMA nº 19/2004; a Instrução Normativa IBAMA nº 81/2005, e a Portaria ICMBio nº 187/2013⁴⁴.

Conforme o Diagnóstico do Plano de Manejo aprovado pelo Conselho Deliberativo da RESEX em 2016, os trabalhos iniciais de construção do documento, consistentes nas primeiras fases do procedimento, ocorreram em 2009, porém não tiveram continuidade. No entendimento de Machado (2007), o não cumprimento do prazo de 5 anos para elaboração do plano de manejo enseja a propositura de ação civil pública contra o ICMBio; nessa perspectiva, em 2014 o Ministério Público Federal instaurou o inquérito civil nº. 1.33.000.001903/2014-15 para verificar o andamento dos trabalhos do plano de manejo (CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ, 2016).

⁴³ O Decreto 98897/1990 que pela primeira vez normatizou as reservas extrativistas previu que seria elaborado um Plano de Utilização, a ser aprovado pelo IBAMA, que deveria constar do contrato de concessão de direito real de uso. Foi elaborado em 1996 um plano de utilização, publicado pelo IBAMA, porém tal documento não possui a mesma abrangência que o plano de manejo estabelecido pela Lei do SNUC.

⁴⁴ O histórico de elaboração dessas normativas será abordado no contexto da categoria de pesquisa “A construção das normas de pesca: aprendendo (e ensinando) com o quadro de estudo de Ostrom”, na seção 6.1.3 da tese.

Não obstante a tentativa de abordagem da temática no conselho – o que pode ser constatado pela criação do GT específico e inclusão na pauta da apresentação dos trabalhos desenvolvidos nas 7ª e 8ª reuniões, no ano de 2013 – mesmo após o inquérito civil instaurado a existência de temáticas urgentes predominaram nos espaços de discussão, prejudicando o traçado de estratégias de médio e longo prazo, conforme ressaltado anteriormente. Assim, a equipe de gestão da RESEX realizou um trabalho interno de revisão e atualização dos documentos referentes às fases 2 e 3, levando o chamado Diagnóstico e Caracterização da RESEX Pirajubaé para discussão ao Conselho na 25ª reunião ordinária, em agosto de 2016.

Nessa reunião a pauta central foi a apresentação e discussão do texto do Diagnóstico. Para dinamizar a atividade, o ICMBio dividiu as temáticas do documento em 4 sessões (histórico; meio ambiente natural; aspectos institucionais da UC e questão fundiária; aspectos socioambientais – população tradicional e práticas produtivas), com cores diferentes, sendo um técnico do ICMBio responsável por cada uma, de modo que os conselheiros foram igualmente divididos em 4 grupos, a fim de que fosse realizada uma rotação dos conjuntos de conselheiros entre as sessões, por períodos de tempo determinados. Um resumo do conteúdo foi apresentado pelo técnico do ICMBio, enquanto os conselheiros buscaram esclarecer certos pontos, fazer complementações e/ou críticas ao relato conferido. Nessa dinâmica, a pesquisadora optou por acompanhar a rotação de um só grupo, com o objetivo de melhor conhecer os aspectos da reserva e observar a forma de interação com cada um dos técnicos do ICMBio.

Foi possível perceber significativa receptividade por parte dos técnicos do ICMBio em torno dos questionamentos e das sugestões apresentadas pelos conselheiros. No grupo do histórico da RESEX e seu entorno, conselheiro do Setor Sociedade apontou divergências de entendimento em torno da situação do Loteamento Santos Dumont, no bairro Carianos, solicitando modificação do texto – o que foi alvo de debate em algumas reuniões do conselho, conforme já explicitado. No que diz respeito ao grupo do meio ambiente natural, foi solicitado pelos extrativistas a complementação da lista de peixes com base no conhecimento tradicional, o que possivelmente foi atendido, visto que a listagem final é mais longa e traz um maior número de espécies com o nome popular.

Ao final da dinâmica, os técnicos responsáveis por cada sessão resumiram o conjunto de sugestões e colocações feitas pelos 4 conjuntos de conselheiros, na tentativa de compilar o conteúdo para futura aprovação do texto em próxima reunião do conselho. Assim, na 28ª

reunião, após muitas discussões em torno do texto sobre o Loteamento Santos Dumont, o Conselho Deliberativo aprovou em 21 novembro de 2016 o Diagnóstico do Plano de Manejo.

Como próximo passo, entendeu a chefia do ICMBio pela relevância da construção do perfil da família beneficiária da RESEX Pirajubaé (descrição normativa das características da população tradicional), para que seja possível definir de maneira concreta quais são as famílias beneficiárias da RESEX e, assim, quem pode extrair recursos da unidade. Considerando a realidade da reserva, incrustrada no meio urbano de Florianópolis, a definição do perfil para posterior cadastro de beneficiários é instrumento essencial de gestão da unidade, visto que é o meio que permite a exclusão dos indivíduos que não poderão utilizar os recursos – e, posteriormente, por meio do plano de utilização, estabelecem quem poderá extrair, com que frequência e intensidade.

Conforme a IN ICMBio 35/2013, em seu art. 2º, IV, a família beneficiária é

Família que compõe população tradicional, que atende aos critérios de definição de perfil da família beneficiária da Unidade de Conservação, **reconhecida pela comunidade e pelas instâncias de gestão da unidade como detentora do direito ao território compreendido na UC e acesso aos seus recursos naturais** e às políticas públicas voltadas para esses territórios; [...]. (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2013, grifos nossos).

Para construção do perfil, a instrução normativa no art. 4º estabelece alguns critérios, não obrigatórios nem cumulativos, mas que devem servir de referência para a construção específica de cada RESEX, RDS ou Floresta Nacional (Flona): o autorreconhecimento como população tradicional, a dependência dos recursos naturais para atividade produtiva, a habitualidade no uso dos recursos, a ancestralidade de ocupação da UC e a dependência do território da UC para reprodução física e social da população. De forma semelhante ao procedimento para construção do plano de manejo, também para o perfil da família beneficiária a instrução normativa estabelece a criação de um GT para discussão, a apresentação da minuta ao conselho deliberativo para aprovação por resolução, e a análise e aprovação por meio de portaria do ICMBio, conforme art. 8º e seguintes.

Assim, na 31ª reunião, em 08 de maio de 2017, foram apresentados os primeiros trabalhos realizados pela Comissão de Cadastro, com o início da proposta de perfil da família beneficiária, momento em que já ocorrem discussões e divergências a respeito do texto. Logo, estabeleceu-se a necessidade de compor o GT Perfil da Família Beneficiária, que é definido na respectiva reunião, com maioria massiva de seus componentes da população tradicional.

Na 32ª reunião, em 26 de junho de 2017, é apresentada, discutida e aprovada a proposta de Perfil da Família Beneficiária, contabilizando 2 votos contrários, tendo sido oficializada por meio da Portaria ICMBio 532/2017. Destaca-se que, decorrente do fato da RESEX Pirajubaé estar inserida no meio urbano, o perfil de família beneficiária perpassa pela existência de uma pessoa que exerça atividade extrativista no território, diferentemente da situação de reservas extrativistas isoladas, em que geralmente toda a família atua no processo de extração do recurso.

Segue parte do texto aprovado:

1. Considera-se família beneficiária da Reserva Extrativista do Pirajubaé aquela que atende às **condições I e II, cumulativamente:**

I. ter em sua composição **pescador, ou pescadora, que utiliza habitualmente** o território da unidade de conservação como **condição para sua subsistência e/ou reprodução cultural, social ou econômica**, por meio da **extração sustentável** dos recursos naturais **ou** que atua na **cadeia produtiva familiar** destes recursos até a etapa da primeira comercialização.

II. aquela em que o pescador, ou pescadora, se **autoreconheça** (sic) como população tradicional e exerça **por pelo menos uma** das seguintes atividades na Reserva Extrativista: **pescador(a) artesanal; coletor(a) de Berbigão; desconchadeira(o); liderança social da pesca artesanal; mestre de pesca; jovens comunitários; condutores(as) de turismo; catadores(as) de caranguejo.**

Parágrafo Único: Para fins de reconhecimento como beneficiário(a) da Reserva Extrativista, serão consideradas as atividades elencadas nos incisos I e II, as quais devem **preceder ao ano de 1992**, ou ainda, deve o extrativista possuir parentesco com as famílias extrativistas que utilizam a RESEX anteriormente a esse ano. (INSTITUTO CHICO

MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2017b, grifos nossos).

Mediante a análise do texto é possível perceber que todos os critérios orientadores presentes na IN 35/2013 estão presentes no perfil da família beneficiária da RESEX, considerando-se a ancestralidade por meio do critério temporal do ano de 1992, a habitualidade no uso dos recursos, o autorreconhecimento como população tradicional e a dependência do uso dos recursos presentes no território para reprodução sociocultural e econômica (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2013). Como especificidade desta reserva, nota-se a previsão de várias atividades socioprodutivas possíveis, de forma a reconhecer a diversidade de usos do território e de papéis socioculturais desempenhados na comunidade. No que diz respeito a esse artigo 1º da Portaria, não houve divergências contundentes, de modo que ao final os conselheiros aprovaram referido trecho por consenso.

O segundo dispositivo da Portaria possui o seguinte teor:

2. Os pescadores e pescadoras beneficiários da Reserva Extrativista serão subdivididos em três categorias, a saber:

I - Categoria A, caso o beneficiário(a) dependa prioritariamente dos recursos naturais da Reserva Extrativista.

II - Categoria B, caso a atividade exercida pelo beneficiário(a) na Reserva Extrativista seja fonte de renda secundária e suas demais fontes de renda somadas sejam de até 05 (cinco) salários mínimos.

III - Categoria C, o beneficiário(a) que não seja abrangido pelas categorias A e B, e que utilize a Reserva Extrativista para manutenção de sua tradição e a transmissão cultural aos seus descendentes. (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2017b).

Nesse ponto, percebe-se que houve manutenção, em certa medida, da estrutura do conselho deliberativo em termos de representatividade da comunidade tradicional – entretanto, na categoria B acrescentou-se a necessidade de que o complemento financeiro ocorra diante da renda máxima de 5 salários mínimos. Logo, o usuário da reserva que possuir renda individual superior a 5 salários mínimos será considerado

beneficiário da categoria C – que não possui como finalidade principal o ganho econômico.

A previsão de categorias de beneficiários é admitida pelo art. 5º da IN 35/2013, sendo necessária especialmente para viabilizar a adequada gestão dos recursos da unidade. Apesar do perfil da família beneficiária não se prestar para definir regras de uso e manejo dos recursos, ele deve ser elaborado considerando a futura construção dessas regras; assim, entendendo-se que a exploração dos recursos da mesma maneira por todos poderá gerar a extinção deles, é razoável o estabelecimento de diferenças entre os extrativistas quando existirem grupos que dependem mais dos recursos do que outros. Portanto, nesse contexto, o estabelecimento das categorias A, B e C é um instrumento de garantia da igualdade, ao tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Essa compreensão, contudo, pode não ter ocorrido completamente por parte dos extrativistas. De fato, o art. 2º em questão foi o maior alvo de discussão nas reuniões do conselho – tanto na 31ª quanto na 32ª reunião – e foi o foco de discordância que implicou na votação contrária ao texto por parte de dois extrativistas. Especialmente a previsão de renda máxima para a categoria B foi questionada. O texto apresentado na 31ª reunião previa o teto de 3 salários mínimos; o texto aprovado aumentou esse teto em 2 salários mínimos. Porém, aqueles que se opuseram entendiam que não era cabível a existência de um teto, sendo aceitável somente a condição de complemento de renda; ainda, a forma de comprovar essa renda para sujeitos que trabalham de forma autônoma foi objeto de indagação, o que demonstrou descrédito sobre a fidedignidade da declaração de renda entre os extrativistas.

Elaborado o perfil, o GT passou a trabalhar na definição dos critérios e procedimentos para análise das solicitações de cadastro de beneficiário na RESEX, conforme previsto no art. 3º dessa Portaria. Assim, depois de discutido no GT, a minuta foi apresentada ao Conselho Deliberativo em 14 de agosto, sendo aprovada na 34ª reunião, sem divergências ou polêmicas significativas, na forma de Resolução 01/2017 – Procedimentos e Critérios para Análise e Solicitação de Reconhecimento de Beneficiário e Atualização do Cadastro.

O texto da Resolução 01/2017, constante do teor da ata dessa reunião, prevê os procedimentos de análise por meio de um artigo, constituído de seis parágrafos, nos quais define que:

- a) a competência para análise da documentação é do GT Perfil da Família Beneficiária⁴⁵;
- b) quando a análise utilizando os critérios da resolução for inconclusa, poderá o GT realizar diligências a fim de levantar informações que subsidiem a tomada de decisão;
- c) no caso de solicitações anteriores à resolução, a tomada de decisão poderá ser realizada com base nos documentos já entregues, sendo necessária somente a complementação cabível;
- d) análise de novas solicitações exige a entrega dos documentos obrigatórios previstos na resolução, e
- e) a atividade de análise de solicitações pelo GT exige quórum mínimo de instalação de metade dos seus membros.

Por fim, garantindo o direito ao contraditório, nas disposições finais a Resolução estabelece o direito de recorrer ao conselho deliberativo em duas hipóteses: quando for indeferido o reconhecimento de beneficiário, desde que o requerente apresente declaração de 3 extrativistas da categoria A que atestem a sua condição; e, em caso de discordância com a categoria atribuída.

Quanto aos critérios, para os casos de novas solicitações a resolução exige que: o solicitante seja reconhecido como membro da comunidade pelo GT; o solicitante possua carteira antiga da RESEX, AREMAPI ou CNPT; apresente documentos comprobatórios de moradia nos bairros da Costeira do Pirajubaé e Saco dos Limões⁴⁶, tais como comprovante de residência, certidões de nascimento ou casamento, entre outros, e que o solicitante possua ou compartilhe rancho de pesca. Na análise, deve ser considerado o tempo (ancestralidade) dos documentos apresentados; fica obrigado o solicitante a apresentar Termo de Responsabilidade com declaração de que as informações são verdadeiras, sob pena de responder civil e criminalmente.

Por fim, no que diz respeito à classificação dos extrativistas e pescadores nas categorias A, B e C – cuja análise será necessária tanto para antigos quanto para novas solicitações de cadastro – a resolução exige documentos obrigatórios e opcionais, cuja falta implica o indeferimento do pedido ou o posicionamento do beneficiário em

⁴⁵ Pelo regimento interno, esse tipo de atividade diz respeito às Câmaras Técnicas. Esse aspecto é levantado por uma conselheira na reunião, quando a chefe da reserva explica que os GT existentes serão avaliados para eventual transformação em Câmara Técnica.

⁴⁶ A moradia em demais bairros do entorno da RESEX não inviabiliza o reconhecimento pelo GT.

categoria não pretendida. Na lista dos obrigatórios estão: a Carteira de Trabalho ou comprovante de aposentadoria; a carteira de pesca profissional ou amadora, ou protocolo do requerimento emitido a partir do ano de 2012⁴⁷ (o protocolo será aceito até que a emissão das carteiras seja normalizada, de acordo com a legislação vigente); comprovante de residência e foto 3x4 (para emissão da carteirinha). Dentre os opcionais, constam: contracheque atual; número de registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); Imposto de Renda; possuir petrecho de pesca (instrumentos de pesca, como redes e outros), dentre outros que comprovem renda.

Percebe-se, diante do exposto, uma atenção relevante dispensada à forma de comprovação da condição de extrativista, e de sua situação financeira, para adequada categorização, visto que a classificação atribuída implicará para os beneficiários da RESEX que realizam a extração de recursos a frequência e intensidade de retirada de indivíduos (peixes, berbigões, caranguejos) admitida, nos termos dos futuros acordos de gestão.

⁴⁷ A definição da estrutura da administração direta federal é resultado de disputas políticas e de escolhas contingenciadas pelos recursos financeiros disponíveis. Para considerar somente os últimos anos, tem-se que a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, criada por lei em 2003, foi transformada em Ministério da Pesca e Aquicultura pela Lei 11.958 de 26.06.2009, conferindo maiores recursos financeiros e humanos para a questão. A partir de 2012, conforme notícias publicadas, o Ministério iniciou um trabalho de atualização dos dados online, a fim de evitar fraudes, o que implicou a suspensão ou até o cancelamento das carteiras cujos pescadores não realizassem por meio da internet os procedimentos necessários (MINISTÉRIO..., 2013). A partir disso, a emissão das carteiras ficou paralisada. Em 2016, então, a Lei 13.266, de 05 de abril, extinguiu o Ministério da Pesca e Aquicultura e submeteu a política nacional pesqueira e aquícola à competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, fazendo modificações sucessivas na pasta. Toda essa realidade agravou a situação dos pescadores artesanais, que passaram a comprovar sua condição por meio do protocolo citado na Resolução em comento. Finalmente, em dezembro de 2017, por meio da Portaria Nº 2.546-SEI, o secretário de aquicultura e pesca, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, emitiu regulamentação para regular a autorização temporária da atividade, com validade até dezembro de 2018, até normalização do recadastramento do Registro Geral da Atividade Pesqueira. Em abril de 2018, então, foi publicado o Decreto nº 9.330, integrando a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (SEAP) à Secretaria Geral da Presidência da República. Toda essa situação desnuda a negligência institucional do Estado brasileiro em torno das demandas do pescador profissional artesanal.

Conforme explicitado na seção 2.1.1 As reuniões do conselho acompanhadas pela pesquisadora: resultados iniciais, em reuniões seguintes as primeiras listas de beneficiários foram votadas e aprovadas.

Mediante a explicitação desses dois processos enfrentados pela RESEX que foram objeto de discussões e deliberações pelo Conselho e que, ao menos parcialmente, foram vivenciados pela pesquisadora, é possível compreender a situação geral e identificar alguns resultados iniciais da pesquisa de campo. Simultaneamente, a explicitação da realidade da reserva permite a visualização prática de alguns aspectos intrínsecos ao problema de pesquisa, assim como impõe reflexões mais aprofundadas a respeito do postulado inicial e seus parciais. Nesse sentido, alguns questionamentos podem ser levantados:

- a) Percebeu-se que tanto o licenciamento ambiental da ETE-CASAN, quanto as obras da Via Expressa Sul foram dois grandes problemas vivenciados pela RESEX ao longo de sua existência jurídica. Porém, nenhum desses desafios é de competência decisória do Conselho. Logo, nota-se que a reserva está inserida em um contexto mais amplo que pode não lhe ser favorável. Como compreender essas correlações? De que maneira isso pode ser explicado pela existência de um modelo de desenvolvimento hegemônico?
- b) A legislação brasileira, tanto a Lei do SNUC quanto normativas inferiores de competência do ICMBio, aponta diversas vezes a necessidade de incorporação dos conhecimentos das comunidades tradicionais, como no caso de elaboração do Plano de Manejo. Na prática, porém, no caso do projeto da ETE-Casan identificou-se a não valorização de preocupações levantadas pela comunidade tradicional por essa entidade – apenas para citar um exemplo. Como é possível pensar a consideração de saberes de caráter tão distinto ao conhecimento científico no contexto de processos burocráticos e formais como a elaboração de regras? Quais as possibilidades e as dificuldades do diálogo de saberes e como isso se relaciona com o modelo de desenvolvimento hegemônico?
- c) A reserva extrativista pode ser concebida como um instrumento legal para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, ela não existe isoladamente, de modo que se insere em um contexto mais amplo de atuação do Poder Público, direcionado ao atendimento de demandas, por meio de políticas públicas. Afinal, o que são políticas públicas? Como elas podem ser pensadas e implementadas? A gestão dessas áreas pressupõe a atuação

exclusiva do Estado, ou seria necessário conferir ao mercado sua administração? Em que medida a gestão pode ser feita pelas próprias comunidades tradicionais? Em que medida a confiança e a reciprocidade são fatores relevantes nesse processo?

- d) O conselho deliberativo de reserva extrativista deve se constituir na principal arena de tomada de decisão. Ele é composto por membros do Estado, da sociedade civil e da comunidade tradicional. Como compreender o processo político que o subjaz, na medida em que é um instrumento de participação, mas que ocorre por meio da representação? É possível explicar os limites de seus poderes, os quais geraram forte revolta nos extrativistas em razão de sua impotência? Em que medida a compreensão do processo histórico de criação dos conselhos permite entender seu caráter ambíguo de espaço de consenso e de conflito?
- e) Para além de se constituir em instrumento de efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a reserva extrativista está igualmente destinada a garantir o direito à preservação da cultura desses povos. Por quê? O que é socioambientalismo e como interpretar essa corrente na condição de um mandamento constitucional? Em que medida essa corrente está relacionada com uma concepção diferente sobre a relação entre ser humano e natureza, e qual sua relação com a RESEX?

Retomando a concepção de que a correlação entre teoria e prática se constitui na melhor estratégia para o desenvolvimento do conhecimento, impõe-se a partir de agora trazer a teoria para auxiliar na produção de respostas aos questionamentos apresentados acima e, ao final, do problema de pesquisa dessa tese.

3 OS LIMITES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO HEGEMÔNICO: A NECESSIDADE DE ABERTURA PARA A DIVERSIDADE EPISTEMOLOGICA DO MUNDO

A temática do desenvolvimento é de grande relevância na realidade atual em que se constata, de um lado, a existência de uma grande população mundial e de uma enorme gama de bens e serviços que são ofertados no mercado e, de outro, em que se observa uma crescente escassez de recursos naturais disponíveis para corresponder a todas as vontades humanas. É nesse cenário que ocorrem disputas entre diferentes projetos de sociedade e de futuro, permeados por distintos valores, princípios e conhecimentos.

Entretanto, o próprio cenário delineado como panorama para a sua discussão é, por si só, uma construção específica do dilema intrínseco ao processo de desenvolvimento. Em outras palavras, entende-se que tão somente a identificação dos bens e serviços ofertados no mercado como necessidades humanas já decorre de um conceito particular em torno dessa expressão, elaborado em certo espaço e tempo, ainda que pretensamente anunciado como universal.

A proteção dos direitos socioambientais por meio do conselho gestor de reserva extrativista, objeto central dessa pesquisa, insere-se no contexto dessa temática. Especificamente, na medida em que as reservas extrativistas possuem a finalidade legal de proteger os recursos naturais e os meios de vida das populações tradicionais, percebe-se imediatamente que o dilema de alcançar necessidades humanas frente à conservação de recursos naturais está presente.

Entende-se, assim, que a compreensão do processo de atuação do conselho gestor em reserva extrativista, com ênfase para o estudo de caso da RESEX Pirajubaé, pressupõe um aprofundamento em torno da concepção hegemônica de desenvolvimento, como pressuposto e cenário no qual se insere a problemática. De fato, a simples criação e implementação de uma reserva extrativista parece encontrar dificuldades externas a ela para concretização de seus objetivos, e se considera que isso está relacionado com a concepção de desenvolvimento na qual está colocada.

Ainda, é preciso entender as bases epistemológicas de construção desse conceito, a fim de identificar alguns dos seus limites. Nessa esteira, compreendendo-se que a versão hegemônica do conceito de desenvolvimento é extremamente excludente e hierarquizante no que diz respeito ao saber, ao ser e ao fazer, propõe-se uma abertura para a diversidade epistemológica do mundo, com ênfase para os saberes do Sul.

Na medida em que o conselho gestor de reserva extrativista pressupõe uma composição majoritária por parte da população tradicional, é necessário questionar se, no contexto de um modelo de desenvolvimento hegemônico, é possível, e como, incorporar os saberes e as práticas dessas populações. Para isso, apresentaram-se os postulados da ecologia de saberes e do trabalho de tradução, a fim de conhecer as diretrizes para o diálogo de saberes.

Diante do exposto, destaca-se que a abordagem aqui desenvolvida em torno do conceito de desenvolvimento e de sua crítica é essencialmente de caráter epistemológico, a partir de um viés histórico. Partindo do pressuposto de que a base mais profunda dessa problemática concentra-se no uso exclusivo de uma espécie de conhecimento para compreender o mundo e traçar soluções, a linha mestra nesse capítulo foi a discussão sobre os limites da razão moderna, de forma exclusiva, para criar soluções novas aos problemas criados por ela mesma.

3.1 A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DE DESENVOLVIMENTO: HISTÓRICO, PILARES DE CONSTITUIÇÃO E O ECODESENVOLVIMENTO

Wolfgang Sachs (2000a), ao escrever a introdução à obra *Dicionário do Desenvolvimento*, defende que o conceito de desenvolvimento é uma percepção que molda a realidade e serviu de farol para as nações emergentes nos últimos quarenta anos (ou mais), período que nomeia de “era do desenvolvimento”. Entretanto, a percepção de que muitas de suas promessas não foram cumpridas e que muitas consequências desse desenvolvimento são perniciosas para a natureza e para o ser humano⁴⁸, impõe a necessidade de repensar seus termos: é a chamada crise de desenvolvimento. Essa é a crise de uma concepção de desenvolvimento que se consolidou no século XX, sofrendo modificações em torno de sua elaboração teórica, processo histórico que passa a ser explicitado.

⁴⁸ Sociedade de Risco (Ulrich Beck), O ponto de Mutação (Fritjof Capra) e Introdução ao pensamento complexo (Edgar Morin) são algumas das obras/teorias desenvolvidas para pensar os limites desse modelo civilizacional concebido pela sociedade moderna ocidental e difundido/imposto para as demais sociedades.

3.1.1 As transformações históricas do conceito de desenvolvimento

O emprego da palavra desenvolvimento no sentido que foi sendo construído advém do empréstimo metafórico que lhe é feito a partir das ciências biológicas e que, aos poucos, teve seu sentido distorcido. Gustavo Esteva (2000) explica que esse termo foi utilizado para descrever o crescimento natural de plantas e animais. Dessa forma,

O desenvolvimento, ou a evolução dos seres vivos, referia-se ao processo através do qual organismos atingiam seu potencial genético: a forma natural daquele ser, prevista pelo biólogo. Frustrava-se o desenvolvimento todas as vezes que a planta ou o animal não lograssem cumprir seu programa genético, ou o substituíssem por outro. Nos casos de fracasso, o crescimento era considerado não como desenvolvimento e sim como uma anomalia; um comportamento patológico, ou até antinatural. (ESTEVA, 2000, p. 62).

O uso da palavra desenvolvimento na seara da biologia, no início do século XVIII, transformou-se aos poucos para se igualar ao significado de evolução, carregando a ideia de uma mudança para estágios sempre mais perfeitos e melhores. Então, ao final do século XVIII, a metáfora biológica foi transferida para a esfera social, em especial para a história; a compreensão da existência de leis históricas que conduziriam para certas formas de organização social ganhou reforço científico com a obra de Karl Marx (ESTEVA, 2000). O processo histórico humano e, logo, o desenvolvimento, ganham um sentido de finalidade, de rumo a ser trilhado.

A chamada “era do desenvolvimento”, então, é inaugurada em 20 de janeiro de 1949, no pós-segunda guerra mundial, por meio do discurso de posse do presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, através da apresentação do conceito de subdesenvolvimento. Nas próprias palavras do presidente recém-eleito:

É preciso que nos dediquemos a um programa ousado e moderno que torne nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das **áreas subdesenvolvidas**. O antigo imperialismo – a exploração para lucro estrangeiro – não tem lugar

em nossos planos. O que imaginamos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de uma distribuição justa e democrática. (TRUMAN apud ESTEVA, 2000, p. 59-60, grifo nosso).

Logo, subdesenvolvimento, no pós-segunda guerra, é o estágio anterior ao desenvolvimento, já alcançado pelos países do Primeiro Mundo, e que será alcançado pelos países subdesenvolvidos (Terceiro Mundo) se eles seguirem o caminho indicado por aqueles que já o trilharam. Como consequência, a lógica de desenvolvimento pressupunha abdicar da própria diversidade cultural para seguir um caminho unívoco e homogêneo. “A metáfora do desenvolvimento deu hegemonia global a uma genealogia da história puramente ocidental, roubando de povos com culturas diferentes a oportunidade de definir as formas de sua vida social” (ESTEVA, 2000, p. 63).

A meta do desenvolvimento, assim, surgiu como política externa norte-americana no pós-segunda guerra, provavelmente em sentido semelhante ao que se realizou na Europa com o Plano Marshall: uma tentativa de garantir a influência dos Estados Unidos da América sobre todos os espaços que corriam risco de serem infectados pelo “vírus do comunismo” (BLACK, 2002). Assim, já na década de 1950, o desenvolvimento foi concebido em meio a uma acirrada disputa entre dois sistemas político-econômicos pelo papel de líder nesse processo: capitalismo liberal-democrático norte-americano x socialismo estalinista soviético. Logo, “havia um mundo dito desenvolvido, dividido em dois, um ‘capitalista’ e outro ‘socialista’. Ambos apresentavam ao terceiro mundo seu modelo de desenvolvimento” (MORIN; KERN, 2003, p. 70). A antiga versão da dicotomia entre colonizadores e colonizados ganhou novos contornos e denominações.

Na década de 1960 a cruzada rumo ao desenvolvimento inicia com o programa das Nações Unidas “Década do Desenvolvimento”, contexto no qual foram propostas várias iniciativas como a Corpo da Paz, a Aliança para o Progresso e Comida para Paz. O foco principal dessa cruzada era acabar com a pobreza dos países subdesenvolvidos, onde “[...] todas as formas de infraestrutura estavam faltando – não somente física, mas política, institucional, profissional, financeira e administrativa, para não mencionar os sistemas de saúde, educação e serviços sociais.” (BLACK,

2002, p. 19, tradução nossa⁴⁹). Porém, para isso, seria indispensável auxiliar os povos que viviam mediante economias tradicionais a adentrarem no mundo da economia moderna ocidental, especialmente por meio da industrialização.

Contudo, basicamente o único fator para avaliação do subdesenvolvimento se referia ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao Produto Nacional Bruto (PNB) como indicadores de produção de riqueza de um país, especificado pelo PIB per capita. Em poucas palavras, aumento da produção significaria aumento do crescimento econômico, que deveria implicar em desenvolvimento – logo, bem-estar social. No entendimento de Gilberto Montibeller-Filho (2008), essas correlações podem ser explicadas pelo o que chama de fetichização⁵⁰ da taxa de crescimento econômico: “[...] elevação desta taxa sendo tomada pelo que efetivamente não é, ou seja, como equivalente à melhoria das condições de vida da sociedade.” (MONTIBELLER-FILHO, 2008, p. 50).

A partir da leitura econômica, Derani (2008) complementa a crítica em torno da perspectiva limitada do PIB per capita como indicador de qualidade de vida. Considerando que o PIB se propõe a quantificar o valor monetário total dos bens e serviços disponíveis a uma população ao final de um ano, tem-se que tudo aquilo que não puder ser claramente contabilizado em unidades monetárias, não compõe esse cálculo. Dessa forma, os fatores naturais em geral são excluídos. Tal exclusão poderia ser explicada pela lógica econômica, considerando que a matéria-prima não aumenta após o processo de produção – diferentemente do capital – razão pela qual não seria capaz de contribuir com o crescimento econômico.

Logo, aquilo que não é capaz de ser medido monetariamente, não adentra no cálculo do PIB, implicando a exclusão de bens e serviços que garantem o bem-estar (recursos naturais cujo valor não conste claramente do processo de produção como matéria prima, trabalho doméstico, agricultura de subsistência) e, igualmente, a inclusão de bens e serviços que não geram bem-estar (armamentos). Nesse sentido,

Como tudo depende de um aumento monetário, o quê, como, por quê, para quê é produzido não se

⁴⁹ “[...] every form of infrastructure was lacking – not simply physical, but political, institutional, professional, financial and administrative, not to mention systems for health, education and social services”.

⁵⁰ A expressão é utilizada de empréstimo da teoria marxiana, que adota o termo para falar na fetichização do capital.

espelha neste cálculo. A avaliação do produto interno é um cálculo do capital para o capital. Em suma, o que ele apresenta é a quantidade de capital investido, e o que disto decorre é a análise de quanto a mais de capital deve ser investido, para não se afogar a produção. Desta forma, toda uma lógica da produção é desenvolvida visando ao aumento do dinheiro. O que é produzido e sua utilidade são colocados em função do lucro a ser obtido. (DERANI, 2008, p. 84).

Reforçando tais críticas, questionou-se (e ainda se questiona!) a própria concepção do que seria crescimento econômico; serviços familiares e comunitários, assim como serviços ecológicos que faziam parte do modo de vida de certas populações, desestruturaram-se como consequência da industrialização, sem que fossem substituídos a contento de outra forma (HOBSBAWN, 1995). Em razão disso, surgiu a ideia de desenvolvimento “bottom up” (de baixo para cima, a partir das bases), a qual foi protagonizada por pequenas comunidades no Brasil, na Tanzânia e na China (BLACK, 2002).

Historicamente, parte dessas críticas restou evidenciada. Ao final da década do desenvolvimento (1960), muitos países em desenvolvimento haviam aumentado o PIB/per capita em pelo menos 5%, porém os efeitos disso para a população mais pobre foram geralmente insignificantes (BLACK, 2002).

Assim, além da identificação de limites internos ao conceito de crescimento econômico como fator de avaliação, a constatação dos limites externos da abordagem econômica, no sentido de que há outros fatores além do crescimento econômico a considerar, promoveu a emergência de diferentes concepções teóricas sobre o desenvolvimento, assim como propostas concretas de reforma na missão desenvolvimentista. Muitas discussões sobre como esse desenvolvimento poderia ser realizado nos países do hemisfério Sul ocorreram.

Segundo Paulo Freire Vieira (2006), a reflexão foi permeada por duas⁵¹ correntes interpretativas de grande expressão: a estruturalista-

⁵¹ Além das duas correntes citadas, disputava espaço também a corrente da modernização nacional, a qual se caracterizou por uma concepção evolutiva linear em torno do desenvolvimento, segundo a qual o fator de identificação dos países desenvolvidos era sua situação no que diz respeito ao crescimento econômico, com ênfase na indústria. Para alcançar o estágio superior de desenvolvimento, tais países deveriam adotar um planejamento estatal

desenvolvimentista e a dependentista⁵². A primeira corrente adotava uma perspectiva mais conjuntural do fenômeno, atribuindo a condição de subdesenvolvimento a problemas sociais estruturais, como a pobreza, o desemprego e a urbanização não planejada, propondo uma revisão da relação entre crescimento econômico e distribuição de renda. Essa corrente foi fortemente desenvolvida por pesquisadores ligados à Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL (VIEIRA, 2006).

A segunda corrente, por sua vez, conferiu ênfase à dominação imperialista como fator determinante para a condição de subdesenvolvimento. Para além do viés reducionista da visão limitada à análise do PIB/per capita e da proposta por vezes ingênua de reforma do Estado trazida pelos cepalinos, a corrente dependentista radicaliza a relação existente entre subdesenvolvimento e desenvolvimento como dois fenômenos que somente podem ocorrer conjuntamente, identificando os potenciais riscos existentes na internalização da produção industrial e do capital financeiro (VIEIRA, 2006).

No que se refere a propostas concretas, Maggie Black (2002) aponta projetos realizados em países em desenvolvimento, tanto no âmbito da saúde quanto da educação⁵³, que partiam do questionamento dos limites da abordagem econômica e que reconheciam as particularidades de cada região e população, inclusive no que diz respeito à compreensão em torno da pobreza. A perspectiva social a respeito do subdesenvolvimento, assim, ganhou espaço a partir da década de 1970 e foi reforçada em 1990 com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵⁴, introduzido pelo Relatório Anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) – uma medida comparativa que considera a renda, a educação e a expectativa de vida ao nascer (VEIGA, 2010).

centralizador e tecnocrático, direcionado para a industrialização da economia (VIEIRA, 2006). Essa, entretanto, não se apresentou como um questionamento em termos dos limites do crescimento econômico como foco para o desenvolvimento.

⁵² Considerando que a única corrente de matriz moderna que efetivamente se constituiu em uma crítica ao conceito de base econômica foi o ecodesenvolvimento, ela é abordada separadamente, na seção 2.1.3, como forte alternativa ao viés hegemônico dessa construção.

⁵³ No âmbito da educação, Black (2002) cita as práticas de educação popular de Paulo Freire na alfabetização de adultos.

⁵⁴ Para saber mais a respeito dos limites dos índices de bem-estar humano, como o PIB/per capita e o IDH, e sua relação com a questão do equilíbrio ambiental mediante a proposição de novos índices, veja José Veiga (2010).

A ampliação do escopo do desenvolvimento – que ganhou o adjetivo Humano – não significou, entretanto, uma efetiva mudança na perspectiva predominante. Não obstante a realização de projetos locais que conferiam maior protagonismo às comunidades na escolha e na condução de seu desenvolvimento – contexto no qual, mundialmente, fortaleceu-se nas décadas de 1980 e 1990 um novo repertório de adjetivos⁵⁵ – esses eram exceções, geralmente conduzidos por Organizações Não Governamentais juntamente à comunidade, e com frequência em oposição ao Estado.

A busca pelo fim da pobreza como principal meio para realizar o desenvolvimento começou a transmutar-se mais uma vez com a inclusão da questão ambiental na agenda internacional. Entretanto, alinhar pobreza e meio ambiente não foi um processo imediato.

Em 1972 a Organização das Nações Unidas organizou a 1ª Conferência Mundial para o Meio Ambiente Humano⁵⁶, em Estocolmo, como um reconhecimento de que o tema do equilíbrio ambiental precisava ser alvo de debate. Essa Conferência foi organizada mediante encontros preparatórios nos quatro anos anteriores à sua realização, após aprovação pela Assembleia Geral da Resolução n. 2398 (XXIII), em dezembro de 1968, que estabeleceu a convocação para a conferência (SOARES, 2003). Nesse contexto, a já citada crítica ao desenvolvimentismo pautado exclusivamente no crescimento econômico fez surgir o conceito de ecodesenvolvimento⁵⁷, termo introduzido por Maurice Strong, na época o secretário-geral dessa Conferência (MONTIBELLER-FILHO, 2008).

Na prática, porém, os países industrializados passaram a levantar questionamentos em torno dos limites do crescimento, quando ficaram

⁵⁵ “Portanto, a quebra do modelo ocidental para avanço social promoveu o laboratório no qual emergiu os atuais princípios do desenvolvimento: ‘participativo’, ‘descentralizado’, ‘empoderador’ [...]” (BLACK, 2002, p. 77, tradução nossa).

⁵⁶ Foi no contexto de realização dessa conferência que se decidiu pela instituição de um organismo especificamente destinado a cuidar dessa temática dentro da ONU – o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) (SOARES, 2003).

⁵⁷ A expressão ecodesenvolvimento, no entanto, perde força ao longo da década de 1970, observando-se o fortalecimento na década de 1980 do termo desenvolvimento sustentável, de origem anglo-saxônica, usada pela primeira vez pela União Internacional pela Conservação da Natureza (IUCN). O termo continuou sendo utilizado pelo autor Ignacy Sachs, que desenvolveu uma compreensão crítica à visão predominante em nível mundial.

mundialmente conhecidos documentos como Limites do Crescimento, do Clube de Roma, e Projeto para Sobrevivência, do jornal britânico O Ecologista (BLACK, 2002). Porém, para os países em desenvolvimento, pensar em suspender ou desacelerar o crescimento econômico se mostrava como uma medida inaceitável. Essa proposta foi compreendida como um freio ao desenvolvimento desses países, que entendiam possuir um direito de se desenvolver, mesmo que mediante o consumo de recursos não renováveis e o despejo de resíduos e poluição. Nesse contexto, portanto, a questão ambiental foi concebida como prejudicial à erradicação da pobreza, de modo que as duas metas se apresentavam como opostas e contraditórias (SACHS, 2000b).

Nesse sentido, Guido Soares (2003, p. 53) explica que

[...] os países em desenvolvimento [...] opuseram-se a que as eventuais políticas preservacionistas adotadas pudessem servir de instrumentos de interferência nos assuntos domésticos, além de não ter-se em mira que as mesmas acabariam por acarretar um arrefecimento das políticas internas de desenvolvimento industrial [...].

Em nível global, a mudança dessa perspectiva realizou-se com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987⁵⁸, cujo enunciado que ficou amplamente conhecido estabelece que sustentável é o desenvolvimento que atende às necessidades do tempo presente, sem que isso implique comprometer o atendimento das próprias necessidades das gerações futuras. Nesse documento, nomeado de Nosso Futuro Comum, foi destaque o papel dos países desenvolvidos no consumo de recursos não renováveis e na emissão de gases de efeito estufa, dentre outros efeitos decorrentes do modo de vida das sociedades ocidentais industrializadas. Segundo Black (2002, p. 93-94), “Brundtland declarou que a pobreza no mundo em desenvolvimento era menos a causa do que o efeito da degradação ambiental contemporânea, o resultado da insensível transferência de tecnologia que pauperizou povos e sistemas naturais⁵⁹”.

⁵⁸ No entendimento de Derani (2008), o enunciado constante de tal relatório é aplicável exclusivamente aos recursos naturais renováveis, cujo uso pode ser manejado para garantir sua perenidade, enquanto que para os não renováveis isso é impossível.

⁵⁹ Brundtland declared that poverty in the developing world was less cause than effect of contemporary environmental degradation, the outcome of insensitive technology transfer that pauperized people and natural systems.

Visto que a perspectiva de menos crescimento jamais conseguiria triunfar nos países em desenvolvimento, restava apenas redesenhar a relação entre meio ambiente e pobreza, de modo que essa poderia ser também fonte de destruição ambiental na medida em que a inexistência de serviços e bens essenciais impeliria o ser humano a utilizar recursos de modo insustentável. Era necessário, assim, auxiliar os países em desenvolvimento a não mais degradarem por inexistência de possibilidades. Constrói-se, dessa maneira, o casamento entre o ambientalismo e a pobreza: a nova (velha) fórmula era, então, mais crescimento! (SACHS, 2000b). Surge um novo adjetivo para o velho desenvolvimento – o desenvolvimento sustentável.

"Desenvolvimento" emerge rejuvenescido desta ligação, o conceito agonizante recebendo outro sopro de vida. Isto nada mais é que repetir um estratagema comprovado: sempre que, nos últimos 30 anos, os efeitos destrutivos do desenvolvimento eram reconhecidos, o conceito era esticado de maneira que englobasse a lesão e a terapia. (SACHS, 2000b, p. 121).

Então, historicamente o processo de desenvolvimento passa a se direcionar para a contenção do desastre ambiental: de veneno, torna-se o remédio para a nova realidade, com as revisões e readequações que posteriormente foram realizadas na versão hegemônica de desenvolvimento para a própria manutenção do discurso. Porém, o fato de que todas essas transformações realizadas no conceito de desenvolvimento ao longo das décadas do século XX não tenham implicado seu declínio completo, somente é compreensível mediante o estudo das suas bases de sustentação. É, portanto, para essa tarefa que a pesquisa se direciona a seguir.

3.1.2 Os pilares de constituição do desenvolvimento hegemônico

O desenvolvimento se conformou como mais uma etapa no chamado processo de ocidentalização do mundo, que iniciou com a Modernidade⁶⁰. Esse processo foi possível em razão de ter se estruturado

⁶⁰ O processo de ocidentalização do mundo em seu início é caracterizado por Giddens (1991) como a própria Modernidade, ocorrida mediante a destradicionalização das práticas sociais, dentre outros fatores. O fenômeno do desenvolvimento se desenrola como uma etapa mais recente, porém igualmente

por meio de uma específica forma de saber – a ciência moderna – e porque teve como protagonistas desse processo o Estado-nação moderno e o mercado: são as chamadas três forças universalizantes (SACHS, 2000a).

A ciência moderna, primeira e mais relevante força universalizante, estabeleceu-se como única forma de conhecimento válido, induzindo à absoluta desclassificação de outros saberes não obtidos por meio de seu método rígido e (pretensamente) neutro e, com isso, à subalternização dos povos que os produziam. Vandana Shiva (2002, p. 81, grifo nosso) realiza uma crítica aguda à ciência moderna como saber ocidental que se tornou hegemônico:

O saber ocidental moderno é um sistema cultural particular com uma relação particular com o poder. No entanto, tem sido apresentado como algo que está acima da cultura e da política. **Sua relação com o projeto de desenvolvimento econômico é invisível e, por isso, tornou-se parte de um processo de legitimação mais efetivo para a homogeneização do mundo e da erosão de sua riqueza ecológica e cultural.**

Tal forma de conhecimento tornou-se a racionalidade (técnica e instrumental) predominante na modernidade, especialmente mediante sua aproximação com o capitalismo, forjando as bases e os instrumentos para o industrialismo. Conforme será aprofundado em seção específica, tal processo implicou a conformação de uma razão indolente, que desperdiça as diferentes experiências e que se mostra incapaz de, sozinha, desenvolver soluções para os problemas que criou.

Além da ciência moderna, o Estado-nação como protagonista do processo de ocidentalização do mundo foi protetor e promotor das instituições modernas e da específica configuração que obteve (NANDY, 2000). O Estado nacional europeu consolidou-se por meio de um processo de guerras e disputa de poder, entre os séculos XIII e XVI, que culminou com a assinatura do Tratado de Westfalia, em 1648, dando fim à Guerra dos 30 Anos, e estabelecendo as referências conceituais e empíricas da noção de Estado Moderno (KARVAT, 2009).

Durante séculos, muitos teóricos buscaram fundamentar o poder e a função do Estado, conferindo bases sociológicas, políticas e jurídicas

caracterizada pela expansão de características locais para o restante do mundo, com a aparência de universais: é o que Santos (2002b) nomeia de localismo globalizado.

para sua formação. Nesse processo de fundamentação do poder do Estado, são de extrema relevância os chamados teóricos contratualistas (Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau e John Locke), na medida em que, no contexto do humanismo, torna-se necessário compatibilizar a ideia de liberdade/emancipação do ser humano moralmente responsável pelo seu futuro, com a necessidade de se construir uma vida coletiva baseada na igualdade.

Dentre os contratualistas, Thomas Hobbes é o principal responsável pela construção da noção de soberania interna, que está intimamente ligada à produção do direito. Logo, o Estado de Hobbes – o *Leviatã*⁶¹ – surge com a formação de um pacto entre os súditos, mediante o qual eles cedem sua liberdade para buscarem segurança e paz, criando assim o estado civil. Portanto, mediante a construção de Hobbes (2012), consolida-se a ideia de que só há justiça dentro do Estado, porque ela consiste no cumprimento dos pactos válidos; por outro lado, o Estado não está submetido a nenhum limite interno, visto que “o soberano de um Estado, seja ele uma assembleia, seja um homem, não está sujeito às leis civis. [...] Ninguém pode estar obrigado perante si mesmo, pois quem pode obrigar pode libertar [...]” (HOBBS, 2012, p. 213).

Dessa forma, estabelecem-se os fundamentos para forjar o monismo jurídico característico da modernidade, que nega a produção jurídica por outras fontes que não o Estado. O monismo jurídico de fonte estatal é, portanto, a expressão da racionalização do mundo, promovida pela cultura liberal-burguesa e reforçada pela expansão material do capitalismo (WOLKMER, 2015), conduzida pelo Estado-pessoa:

[...] torna-se a base de todo o aparato conceitual do positivismo jurídico: o princípio da legalidade e convencionalidade do direito, por força do qual *auctoritas, non veritas, facit legem* (a autoridade, e não a verdade, faz a lei); [...] do monopólio estatal da produção jurídica, da consequente unidade do ordenamento e da sua independência de fontes

⁶¹ A construção do Estado como homem artificial, sendo sua soberania considerada sua alma artificial, corresponde à construção do teórico *absolutista* Thomas Hobbes, que utilizando a metáfora do monstro bíblico, nomeia essa entidade forte de *Leviatã*. “Na realidade, graças à arte criamos esse grande *Leviatã* a que chamamos República ou Estado (em latim, *Civitas*), que nada mais é que um homem artificial, bem mais alto e robusto que o natural, e que foi instituído para sua proteção e defesa; nele, a soberania é uma alma artificial que dá vida e movimento a todo corpo [...]”. (HOBBS, 2012, p. 15).

jurídicas extra ou supra-estatais. (FERRAJOLI, 2007, p. 19-20, grifos do autor).

Com a necessidade de buscar uma nova legitimidade para o exercício do poder, que não adviesse de Deus e não repousasse no rei, a concepção republicana de forma de governo se consolida mediante a noção de nação, a qual passa a ser o fundamento de coesão social. Para isso, no entanto, foi preciso ressaltar as semelhanças e desconsiderar as diferenças existentes entre os diferentes povos que se submeteram aos poderes que se consolidavam, a fim de construir a noção de homogeneidade cultural que conformou o nacionalismo, a qual é inexistente mesmo dentro de Estados europeus.

Essa concepção de Estado, forjado a partir da ideia de nação e de monismo jurídico, quando exportada para Américas, África e Ásia, precisou ser imposta violentamente, na medida em que a realidade existente nesses continentes em nada se assemelhava à forma de organização social e política da Europa ocidental. Assim, sua consolidação operou por meio da dicotomia apropriação/violência⁶², sendo que aquela envolve incorporação, cooptação e assimilação cultural e essa gera a destruição física, material, cultural e humana (SANTOS, 2009). O genocídio de tribos inteiras, a catequização, a tutela dos índios pelo Estado, a destruição de espaços culturais e religiosos, a inferiorização dos saberes nativos e a desconsideração completa da condição de nações que cada um desses povos ostentava, dentre outras práticas, são exemplos das formas assumidas pelo Estado como força universalizante.

Logo, a imposição da noção de Estado-nação, para além de todas as formas de violência geradas, significou também a absoluta perda de autonomia, em oposição ao Princípio da Autodeterminação dos Povos. De forma crítica, Toynbee (1987, p. 705) resalta que “[...] ‘o princípio de autodeterminação nacional’, que havia proporcionado estabilidade política à Europa Ocidental depois de cumprida sua função aí, em 1871, era agora um ideal subversivo e explosivo na Europa Oriental”, assim como tenderia a ser na África e na América Latina, mais tardiamente.

⁶² Na concepção de Boaventura de Sousa Santos (2009), a modernidade estruturou-se sobre a tensão regulação/emancipação; no entanto, essa dicotomia se estabeleceu somente no lado ocidental da linha abissal que marca o pensamento moderno, do outro lado, em que o contrato social não encontrou verdadeira vigência, permanecendo o estado de natureza, a tensão deu-se entre apropriação e violência.

Igualmente, a noção de soberania interna, que se constituiu de forma una e indivisível⁶³, implicou a negação de formas de regulação jurídica estranhas ao Estado, e, portanto, a subalternização dessas estratégias de estabilização de expectativas e de solução de conflitos. Por essas razões, quando se fala da crise do Estado, Ashis Nandy (2000) destaca que a abordagem se limita ao Estado-nação europeu, ignorando-se a existência de outras formas de Estado.

Por fim, o mercado como terceira força universalizante, tem seu poder ideológico reforçado com a queda do Muro de Berlim, quando o sistema capitalista, associado à democracia liberal, assume a condição de melhor sistema para gerar desenvolvimento. Segundo Derani (2008, p. 73), mercado é “[...] o ambiente onde são trocadas as produções resultantes de investimentos privados, com o intuito primordial de se obter lucro. Este relacionamento está assentado em duas bases: a propriedade privada dos meios de produção e o contrato”. No entanto, reforçando a relevância do Estado, tem-se que historicamente, o capitalismo como modo de produção se fortalece com o nascimento do Estado Absoluto. Assim, ao invés de contraditório, mercado e Estado apresentam-se, no quadro do capitalismo, como movimentos complementares.

Para além do aspecto econômico, entretanto, a lógica do mercado, fortalecida pelas possibilidades geradas pela tecnociência, expande-se por todas as esferas da vida humana, assumindo a condição de princípio de regulação social. Logo, o mercado deixa de ser basicamente um lugar, concebido como um fenômeno localizado, afastado da comunidade, onde o indivíduo é livre para seguir seus interesses, para ser visto como um dado, como a expressão da própria natureza humana, transmutando-se em princípio regulador da sociedade, na medida em que se universalizou. Assim, Gérald Berthoud (2000) entende que o mercado é simultaneamente produzido e produtor do contexto social: afirma que se trata de instituição criada pelos seres humanos, o que implica reconhecer que o mercado é gerado por restrições tradicionais, políticas, sociais e morais. Concomitantemente, entretanto, como força universalizante, o mercado tende a dominar o contexto social no qual se estabelece, produzindo muitas vezes efeitos nefastos.

Como consequência da projeção do mercado na realidade social, tem-se que:

⁶³ Essa questão voltará a ser analisada quando da explicitação do conceito tradicional de representação.

Com essa busca obrigatória e individualista do prazer material, não só os produtos do trabalho adotaram a forma universal de mercadorias, mas **os próprios seres humanos, inclusive aqueles que estão fora do mercado de trabalho, e os elementos da natureza são metamorfoseados em bens comerciáveis por meio da inovação biotecnológica.** (BERTHOUD, 2000, p. 145, grifos nossos).

Nota-se, portanto, que o mercado assume tal proeminência em seu papel de regulação social de modo a colocar em questionamento, até mesmo, o que é vida e o que é ser humano, especialmente em razão da biotecnologia. No que diz respeito, então, à diversidade biológica e cultural, igualmente em razão do mercado, a noção ocidental de desenvolvimento mostra-se como uma séria ameaça, já que “a ideia desenvolvimentista foi e é cega às riquezas culturais das sociedades arcaicas ou tradicionais que só foram vistas através das lentes economistas e quantitativas” (MORIN; KERN, 2003, p. 79). Mais recentemente, por outro lado, as riquezas culturais e biológicas dos povos e comunidades tradicionais passaram a ser percebidas pelo mercado pura e exclusivamente como recursos a serem empregados e transformados no processo produtivo.

Afirmar que o mercado assumiu um papel mais amplo e profundo na sociedade moderna não significa dispensar ou minimizar a relevância do Direito. Pelo contrário, Derani (2008) ressalta que o capitalismo se adaptou de modo eficiente em razão da manutenção de estruturas políticas e jurídicas, de modo que o Direito moderno se mostrou um instrumento eficaz na produção e reprodução do sistema. Nesse sentido, a atuação histórica do Direito

[...] adquire diferentes dimensões, passando de organizador da sociedade burguesa, com o início do capitalismo, para coordenador das relações Estado e sociedade civil, sequência da Revolução Francesa, atingindo um papel constitutivo de relações para soluções de conflitos; e, finalmente, superando a dissociação Estado e sociedade civil, impondo a implementação de atividades para integração social. (DERANI, 2008, p. 75).

O mercado na condição de regulador da sociedade significa, acima de tudo, que a lógica do lucro e da mercadoria se apresenta como a expressão mais dramática da razão instrumental, e que ela invade todas as relações sociais, para além das relações do mercado. Mais uma vez, o mercado como pilar de sustentação do conceito hegemônico de desenvolvimento, organizado e mutuamente sustentado pelo Estado (e seu monismo jurídico), e fundamentado racionalmente pela ciência moderna produz o que Edgar Morin e Anne-Brigitte Kern (2003) chamam de “tragédia do desenvolvimento”.

Na medida em que a noção de desenvolvimento se resumiu à concepção ocidental, conformou-se como estatista, capitalista e epistemologicamente reducionista, ignorando e hierarquizando outros modos de vida, o que produziu a erosão das culturas e da natureza de diversos povos. Contudo, é necessário reconhecer que há correntes de pensamento que se consolidaram como alternativas contra-hegemônicas, na medida em que questionaram alguns dos pressupostos dessa construção.

3.1.3 Uma alternativa moderna⁶⁴ ao conceito hegemônico de desenvolvimento: o ecodesenvolvimento

Atualmente afirma-se que há uma crise de desenvolvimento; por outro lado, há quem entenda que a ideia de desenvolvimento é que está em crise. Para Edgar Morin (2013), trata-se de uma crise com múltiplas dimensões, interdependentes e globalizadas: a chamada *policrise*. Alguns dos sintomas dessa policrise são:

[...] poluição generalizada, perda intensiva de diversidade biológica e cultural, alterações climáticas, explosão demográfica, crescimento urbano desordenado, assimetrias Norte-Sul, abertura indiscriminada de mercados; conflitos interétnicos; e agravamento dos

⁶⁴ A expressão “alternativa moderna” é tributária da ideia de Boaventura de Sousa Santos (2009), no texto “Um ocidente não-ocidentalista?: a filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de Pascal”, de que mesmo internamente ao Ocidente, à Modernidade, houve uma redução de sua heterogeneidade. Em outras palavras, existiram outras narrativas da modernidade que foram subjogadas às narrativas que sobreviveram. Nesse sentido, o ecodesenvolvimento é identificado como uma perspectiva moderna, porém periférica à hegemônica e, por isso, alternativa a ela.

indicadores de miséria, exclusão social, criminalidade e violência - entre outros flagelos. (VIEIRA, 2006, p. 252).

Segundo Morin (2013), isso ocorre porque a concepção de desenvolvimento é incapaz de enxergar as devastações que produz; trata-se de uma ideia cega a suas consequências, de modo que não apenas a ignorância, porém também o conhecimento pode ser fonte de cegueira. Assim, o reconhecimento da problemática ambiental é, no máximo, uma tomada de consciência parcial em torno dessa crise; de modo mais profundo, o desenvolvimento mostra-se como uma fórmula padronizada que adotou o modelo ocidental como arquétipo universal para o planeta.

Opondo-se a esse modelo universal, cabe destacar a proposta que pode ser entendida como contra-hegemônica: o ecodesenvolvimento, apresentada panoramicamente a seguir:

Essa nova perspectiva colocou em primeiro plano, na busca de enfrentamento da crise planetária do meio ambiente, **a redefinição dos estilos de desenvolvimento predominantes nos dois hemisférios** e das formas de organização socioeconômica, sociopolítica, sociocultural e socioambiental que lhe correspondem. [...] Da mesma forma, destacaram o **potencial emancipador contido na noção de endogeneidade das dinâmicas de desenvolvimento** - que passa a adquirir legitimidade como indutora de um novo princípio de racionalidade social no campo do planejamento, **ao evitar ao mesmo tempo as armadilhas do estatismo tecnocrático e as limitações de uma abordagem autárquica-fragmentada ou 'localista'** (VIEIRA, 2006, p. 252, grifos nossos).

A expressão ecodesenvolvimento, conforme já relatado, foi criada em 1973, no contexto da Conferência de Estocolmo, perdendo espaço teórico ao longo da década de 1980 para a expressão desenvolvimento sustentável. Porém, Ignacy Sachs (1986b; 1986a; 2008) desenvolveu sua construção teórica como uma crítica à concepção universalizante de desenvolvimento sob essa nomenclatura, a qual ficou amplamente conhecida a partir de suas obras.

Ignacy Sachs (1986b), na mesma linha já apresentada, parte da crítica à correlação entre crescimento econômico e desenvolvimento para desenvolver sua teoria voltada à prática. Utiliza-se, nesse contexto, da

expressão crescimento perverso – e, posteriormente, desenvolvimento perverso – para destacar os limites que o crescimento como fator de avaliação do bem-estar das comunidades possui. Nesse sentido, fala-se em “maldesenvolvimento” para designar a expressão econômica do crescimento que não se traduz em melhoria da qualidade de vida, propondo a diferenciação entre bens essenciais e bens não essenciais⁶⁵ como critério dos objetivos da produção para refletir sobre os efeitos positivos e nefastos do aumento do PIB *per capita*. Por outro lado, ressalta que o crescimento em si não é o problema, mas os objetivos e os padrões de produção e de consumo da sociedade: em suma, o quê e para quem é feito com os resultados do crescimento.

Logo, mostra-se necessário mudar as formas, os conteúdos e os usos do crescimento, o que implica pensar em torno de estilos alternativos de desenvolvimento. Nessa perspectiva, Sachs (1986a) destaca que a definição dos valores de uso dos bens produzidos e autoproduzidos no processo de crescimento econômico pressupõe uma valoração, o que implica a existência de uma dimensão axiológica e ética nesse processo – portanto, específica. Porém, ressalta de imediato que geralmente quando essa valoração é definida a partir de critérios externos, de modo imitativo ao modelo eurocêntrico, tende a se caracterizar como maldesenvolvimento.

Por essa razão, a proposta do autor em torno do ecodesenvolvimento parte da indispensabilidade de considerar as características da localidade a partir da qual ele é pensado, o que ele chama de ecorregião. Tratando-se de uma construção específica, exige a atuação de planejadores espacial e temporalmente localizados, de modo que sua teoria se mostra voltada diretamente à prática do planejamento e da gestão territorial. Ainda, sua base ética está fundada na conjunção das solidariedades diacrônica e sincrônica, sendo aquela relacionada às gerações futuras e essa às gerações presentes, coordenando preocupação ecológica, equidade social e diversidade cultural.

Porém, apesar de ser uma construção concreta e local, Sachs (1986a) apresenta algumas características e condições gerais:

⁶⁵ Na obra *Ecodesenvolvimento: Crescer sem destruir*, de 1986, Sachs ressalta que essa diferenciação é inadequada para avaliar efeitos positivos e negativos, pois é incapaz de incorporar o que chama de bens autoproduzidos (que não entram na contabilidade do PNB do Estado) – o que já foi destacado nos termos de Derani (2008) e Montibeller-Filho (2008).

- a) O planejamento ocorre a partir da ecorregião, de modo a valorizar as possibilidades específicas dos recursos naturais em questão, definindo as necessidades existentes de modo realista e autônomo;
- b) Considerando que o ser humano é centro do processo de gestão, é indispensável considerar as particularidades culturais e sociais, buscando-se a implementação de um ecossistema social satisfatório;
- c) A gestão ambiental dos recursos naturais deve ser feita em consideração à solidariedade diacrônica, de modo a se refletir sobre a manutenção dos recursos naturais em longo prazo;
- d) Tendo em vista as características anteriores, tem-se a necessidade de desenvolver uma tecnologia apropriada, específica, para o cumprimento desses objetivos, buscando-se valorizar as fontes de energia locais e evitar perdas e desperdício;
- e) Impõe-se o desenvolvimento de um quadro institucional adequado e específico, criado a partir das bases locais, mediante a incorporação da participação da comunidade, por meio do exercício da imaginação social concreta, e
- f) Para viabilizar esse processo é indispensável valorizar a educação, de modo a buscar a internalização da dimensão ecológica na cultura da sociedade ou o reforço/manutenção dessa compreensão, quando já existente.

No âmbito da tecnologia específica, Sachs (1986a) ressalta a importância de valorizar o que nomeia de ecotécnicas das populações nativas do local de planejamento, por meio de um intercâmbio Sul-Sul. Isso não significa, entretanto, negar o papel da ciência nesse processo; deve-se, porém, redirecioná-la para uma aplicação específica, negando-se a pretensa universalidade de sua utilização.

Complementarmente, Sachs (1986a) apresenta as condições para a efetivação do ecodesenvolvimento. Primeiramente, tem-se a necessidade de conhecer profundamente a cultura, o ecossistema e os saberes locais, valorizando-se a pesquisa etnobiológica e etno-histórica. Isso não significa, porém, propor um retorno ao passado, o que é impossível, mas essencialmente guiar-se pela ideia de perenidade dos recursos naturais e de prioridade do bem-estar das populações locais, em contraposição, por exemplo, a uma exploração focada na exportação.

Em segundo lugar, mostra-se indispensável garantir o envolvimento do cidadão no processo de planejamento do ecodesenvolvimento. Emblematicamente, afirma-se:

Quem, além das pessoas interessadas, estaria melhor situado para identificar suas necessidades, para transmitir o saber acumulado da (micro) sociedade e do ambiente, para decidir sobre as compensações entre usos alternativos de recursos e entre distribuições de ganhos, e para avaliar o peso do presente em relação ao futuro, dentro da perspectiva local? (SACHS, 1986a, p. 63).

Por fim, o autor apresenta, mais uma vez, o aspecto do quadro institucional próprio, incluindo nesse âmbito a economia, a qual deve oferecer termos de troca relativamente justos e viabilizar o acesso a recursos que localmente não estejam disponíveis e sejam definitivamente necessários. Percebe-se, portanto, que a coordenação dessas três condições pressupõe a integração dos estudos ecológicos, técnicos, econômicos, políticos, sociais e jurídicos a fim de pensar o planejamento de forma correlacionada.

Em suma, é possível sumarizar o ecodesenvolvimento a partir das seguintes expressões: autoconfiante, endógeno, equitativo, economicamente prudente, ecologicamente orientado e culturalmente diverso.

Mais recentemente, adotando a expressão desenvolvimento sustentável, Sachs (2008) conferiu maior ênfase ao aspecto social, afirmando que o direito ao trabalho é essencial para garantir o que nomeia de desenvolvimento includente. Nesse contexto, tanto o acesso ao direito ao trabalho como aos direitos civis e políticos foram considerados como pressupostos para a consolidação do desenvolvimento includente. No âmbito dos direitos civis e políticos, em consonância com a proposta de um desenvolvimento autoconfiante e endógeno, Sachs (2008) propõe que o planejamento territorial seja operado através de conselhos consultivos e deliberativos, de modo a conferir poder às comunidades para conformarem seu futuro.

Enfim, explicita Sachs (2008) que essa proposta de desenvolvimento pressupõe pensar tanto de baixo para cima, quanto de cima para baixo, de modo a garantir a existência de um projeto regional e nacional de longo prazo, embasado em uma visão compartilhada dos valores e princípios regentes, a serem traduzidos na forma de objetivos. Impõe-se, portanto, que o ecodesenvolvimento seja um projeto capaz de olhar com atenção para o local, porém sem ignorar o contexto regional, nacional e global que o circunda, pois não se mostra plenamente capaz de

vigorar caso se desenvolva de modo isolado e fragmentado, como uma ilha.

Diante da exposição realizada, é possível perceber que se trata de uma teoria cujo viés é voltado à prática, inclusive com proposições concretas em torno de medidas para lidar com temas como alimentação, habitação, energia, indústria, entre outros. É relevante o fato de o ecodesenvolvimento reconhecer os problemas gerados pela imitação do modelo eurocêntrico hegemônico em países em desenvolvimento, estabelecendo a necessidade de pensar estratégias a partir das realidades locais. Igualmente, é de suma importância a valoração das culturas e saberes locais das comunidades, defendendo-se a pesquisa a respeito das práticas e técnicas utilizadas historicamente por elas. Por fim, o destaque conferido à participação popular no processo de tomada de decisão sobre as escolhas em torno de uso de recursos e distribuição de ônus e bônus, traduzidas em estratégias e planos para o futuro, é indispensável no âmbito de um novo paradigma de desenvolvimento.

Constata-se, então, que se trata de uma proposta de teoria e de prática de planejamento para construir, em consonância com as possibilidades e os limites locais, uma realidade que priorize a melhoria da qualidade de vida da população, privilegiando-se as especificidades biológicas, sociais, culturais, políticas e econômicas. Poderia, em uma primeira leitura, servir exclusivamente como proposta teórica para refletir e analisar a atuação do conselho gestor de reserva extrativista como instrumento jurídico de efetivação da política pública de proteção da sociobiodiversidade. Entende-se, contudo, que apesar de extremamente promissor, é insuficiente.

Sem a pretensão de ter dissertado sobre todos os detalhes da teoria do autor, entende-se que algumas críticas podem ser apresentadas para fundamentar a insuficiência dessa proposta teórica, justificando a explicitação a ser realizada na seção seguinte. Acredita-se que o viés prático da proposta de Sachs para o ecodesenvolvimento tenha direcionado suas reflexões de modo a negligenciar o aspecto epistemológico da questão.

Primeiramente, porque não é possível identificar com clareza a discussão em torno da relação entre ser humano e natureza – nem no sentido de apontar o viés antropocêntrico do conceito hegemônico de desenvolvimento, que parece ser essencialmente mantido em sua proposta, nem na perspectiva de ressaltar que a visão em torno dessa relação muda de uma sociedade para a outra e que isso gera consequências na forma de pensar o planejamento e a gestão territorial. Certamente, na medida em que Ignacy Sachs reconhece a importância das características

locais em termos culturais, ele indiretamente estaria indicando a existência de diferenças nesses termos; porém, entende-se que a relevância das implicações desse ponto exige a análise dos desdobramentos específicos, o que não é desenvolvido com profundidade pelo autor.

Por outro lado, Sachs aponta a pretensão universalista do modelo de desenvolvimento e da ciência que o embasa, o que é um grande passo teórico, apontando o redirecionamento da ciência para pensar os problemas específicos de cada comunidade. Seria possível, nesse contexto, interpretar essa orientação como uma busca interna da ciência para repensar seu escopo de pesquisa, seu viés teórico, até mesmo os sujeitos de pesquisa a serem estudados. Trata-se, assim, de uma abordagem que pode ser considerada no âmbito da pluralidade interna da ciência, ampliação que certamente é necessária, porém insuficiente, porque não é capaz de reconhecer que a limitação mais grave da ciência moderna é a negação da pluralidade externa a ela, conforme desenvolvido na seção seguinte.

Em terceiro lugar, tem-se o risco de uma possível apropriação cultural. Na medida em que Ignacy Sachs propõe o desenvolvimento da etnobiologia e da etno-histórica sem maiores reflexões epistemológicas, considera-se a probabilidade da ciência apropriar-se dos conhecimentos e práticas da população em questão. Em obra mais recente, Sachs (2009) discute o tema da proteção da biodiversidade a partir de projetos existentes em certos países, que tutelam esses recursos mediante planejamento participativo. Nesse viés, aponta a possibilidade de aproveitamento dos sistemas tradicionais de gestão dos recursos, complementando com a importância de se pensar as pesquisas sobre biodiversidade e diversidade cultural de modo articulado. Para isso, apresenta a proposta de gestão negociada e contratual da biodiversidade, sem, no entanto, apontar os riscos em torno dessa sugestão.

Ao afirmar que o ecodeenvolvimento exige o engajamento das comunidades e associações locais envolvidas na proteção da área, posiciona-se:

Para alguns autores mais radicais, é necessário também o reconhecimento dos direitos legítimos aos recursos e às necessidades das comunidades locais, dando a estas um papel central no planejamento da proteção e do monitoramento das áreas protegidas, permitindo uma interação saudável entre o conhecimento tradicional e a

ciência moderna (Kothari *et al.*, 1995). (SACHS, 2009, p. 73).

Percebe-se, então, que o autor não concebe a necessidade de uso de instrumentos jurídicos para garantir a permanência dessas comunidades em seus territórios, o que enfraquece a proteção da sociobiodiversidade; além disso, aborda a relação entre conhecimento tradicional e ciência moderna de forma frívola, ou ao menos ingênua, visto que não a problematiza ao longo do texto, nem em geral nas obras citadas.

Em suma, a negligência a esses aspectos é mais bem compreendida pelo fato de que sua proposta não adentra na faceta epistemológica do problema do desenvolvimento. Ignacy Sachs não levanta a possibilidade de que a racionalidade moderna seja incapaz de reconhecer os saberes tradicionais como conhecimento, assim como sujeitos os seus produtores. O ecodesenvolvimento é, então, uma construção importante teoricamente e promissora para a prática, mas insuficiente para uma transformação do conceito moderno de desenvolvimento.

Dessa forma, para além da crise do desenvolvimento e das tentativas de repensar o seu conceito ocidental, adjetivando-o com expressões que, entretanto, não lhe alteram a essência, é preciso aprofundar a análise e buscar novos substantivos críticos (SANTOS, 2010). Acima de tudo, impõe-se compreender a origem e as estruturas subconscientes em torno desse conceito, para então ampliar as possibilidades.

3.2 AS BASES EPISTEMOLÓGICAS DO CONCEITO HEGEMÔNICO DE DESENVOLVIMENTO: O PENSAMENTO OCIDENTAL É ABISSAL

A dificuldade de visualizar a existência de caminhos alternativos à solução da problemática social, ambiental e cultural pode decorrer, ao menos em parte, da dominação de específicas representações, ideologias e saberes sobre as demais, forjando-se aquelas como as únicas existentes. Nessa esteira de pensamento, Boaventura de Sousa Santos entende que a modernidade se formou por meio do que chama de *pensamento abissal*. Porém, a condição de abissalidade do pensamento moderno repousa significativamente nas características da ciência moderna, que ao se impor como força universalizante ao mundo, produziu a linha abissal epistemológica.

Explicar o processo de formação e os elementos caracterizadores da ciência moderna em alguns poucos parágrafos é tarefa hercúlea; igualmente, desenvolver essa empreitada sem correlacionar esse processo com o contexto político, econômico e cultural é apresentar uma visão fragmentada da temática. Mesmo reconhecendo essas limitações, opera-se o objetivo de compreender a ciência moderna ciente de ter feito recortes e escolhido enfoques específicos. Ressalta-se, também, que o intuito não é conceituar ciência⁶⁶, mas apresentar sucintamente seus elementos de caracterização na sua concepção predominante, existente desde a Revolução Científica até, aproximadamente, fim do século XIX e início do século XX.

A ciência moderna se desenvolveu como uma forma de conhecimento que se contrapôs fortemente à visão de mundo e ao sistema de valores existente na Idade Média, na Europa Ocidental (CAPRA, 2006). Constituiu-se ao longo dos séculos XVI e XVII, por meio de um conjunto de descobertas na física e na astronomia, cuja validade foi reforçada por meio de fundamento filosófico consistente. Entende-se que essa construção tenha ocorrido por meio principalmente dos pensadores Nicolau Copérnico, Johannes Kepler, Galileu Galilei, Francis Bacon, René Descartes e Isaac Newton⁶⁷ (SANTOS, 2002a; CAPRA, 2006).

Nicolau Copérnico iniciou a marcha rumo à ciência moderna por meio de sua teoria heliocêntrica do movimento dos planetas, confrontando a visão geocêntrica predominante até então e respaldada pelo conhecimento religioso. Posteriormente, Johannes Kepler propôs explicações sobre o movimento dos planetas, fortalecendo as bases da teoria proposta por Copérnico. Foi Galileu Galilei, porém, utilizando a invenção recente do telescópio, por meio da observação, o cientista capaz de forjar as bases científicas do heliocentrismo. Galileu é identificado como pai da ciência moderna, na medida em que foi um dos primeiros a reunir a abordagem empírica com a descrição matemática de fenômenos da natureza (CAPRA, 2006).

⁶⁶ Tentar conceituar ciência seria cair na armadilha infundável de abordar todas as críticas atribuídas ao seu estatuto moderno, principalmente a partir da revolução protagonizada na física por Einstein nas primeiras décadas do século XX, e ainda ir além. Autores como Gaston Bachelard, Karl Popper e Thomas Khun desenvolveram muito bem esse papel inicial, cujas críticas foram ampliadas e aprofundadas por epistemologias alternativas.

⁶⁷ Não se nega que aqui é apresentada a narrativa hegemônica ocidental a respeito desse processo. Porém, isso se deve ao intuito de apresentar as bases de construção do pensamento ocidental hegemônico, sem negar que outras narrativas existem, ainda que invisibilizadas.

Porém, essas descobertas não teriam adquirido toda dimensão e relevância histórica se não tivessem sido acompanhadas das construções epistemológicas e filosóficas de Francis Bacon e Renè Descartes, ainda que fortemente antagônicas entre si. Bacon construiu uma concepção de conhecimento científico voltado para a experimentação, caracterizando o chamado método indutivo. Igualmente, sua visão sobre o papel da ciência explicita a forte diferença existente entre a ciência moderna e seus primórdios na Antiguidade: a ciência antiga possuía um caráter contemplativo e concebia o conhecimento como o próprio fim do processo; aquela se constituiu com o objetivo primordial de dominar e controlar a natureza e, posteriormente, com a industrialização, sua finalidade utilitária assumiu o centro de relevância do processo. (CHAUÍ, 1996).

A contribuição de Renè Descartes partiu de sua condição de matemático, e da sua capacidade de explicar o movimento dos corpos por meio desse conhecimento, acreditando que a matemática era a ciência por excelência, que a partir dela seria possível construir uma completa ciência da natureza (CAPRA, 2006). Tratando-se a matemática de uma ciência formal que se desenvolve por meio da demonstração – em oposição à verificação, característica das ciências factuais (MARCONI; LAKATOS, 2007) – a concepção metodológica de Descartes se consolidou no entendimento de que somente a razão é capaz de construir o conhecimento verdadeiro – forjando assim as bases do racionalismo e do método dedutivo. Sua crença na matemática como modelo para a ciência forneceu os fundamentos para a construção de um dos mitos mais fundamentais da ciência moderna: de que o método científico é capaz de conduzir à verdade absoluta – o mito da certeza da ciência.

Complementarmente, cabe destacar que sua conduta metodológica de submeter tudo à dúvida implicou uma postura filosófica, na medida em que sua conclusão – expressa por meio da célebre frase *cogito, ergo sum* (penso, logo existo) – tramou as raízes da visão moderna sobre a relação entre mente e corpo, ser humano e natureza, a partir da dicotomia entre *res cogitans* e *res extensa* (CAPRA, 2006). Então, fascinado pelo funcionamento do relógio e de outras máquinas à sua época recém inventadas, associou tais máquinas aos corpos humanos e à natureza, traçando as bases para a visão mecanicista do mundo.

Foi, entretanto, com Isaac Newton, já no século XVII, que o edifício da ciência moderna foi finalmente completado. Newton foi muito além das bases matemáticas de Descartes, e a ela uniu o método experimental de Bacon, formulando leis sobre o movimento de todos os corpos, em correlação com a força da gravidade. Sua construção e a forma

como foi posteriormente apresentada corroborou a visão cartesiana de que o mundo seria um grande sistema mecânico, rompendo definitivamente com a visão orgânica anterior.

A existência de leis exatas que seriam capazes de explicar os fenômenos, junto ao mito da certeza da ciência, conduziram à construção de outros dois mitos: a previsibilidade absoluta dos fenômenos – que importada pelas ciências sociais foi traduzida pela visão determinista sobre a sociedade – e a neutralidade do conhecimento científico (CHAUÍ, 1996).

A concepção mecanicista da natureza está, pois, intimamente relacionada com um rigoroso determinismo, em que a **gigantesca máquina cósmica é completamente causal e determinada**. Tudo o que aconteceu teria tido uma causa definida e dado origem a um efeito definido, e o futuro de qualquer parte do sistema podia – em princípio – ser previsto com absoluta certeza [...]. (CAPRA, 2006, p. 61, grifo nosso).

A visão mecânica e determinista do mundo, complementada pela divisão cartesiana entre mente e espírito e pela crença na certeza científica, viabilizou a consolidação da perspectiva de separação total entre sujeito cognoscente e objeto cognoscível e, portanto, de neutralidade (ideológica) da ciência. Essa noção foi reforçada pela ideia de que os fenômenos poderiam ser explicados da mesma maneira, independentemente do local e do tempo em que fossem observados (lugar e tempo absolutos), promovendo um afastamento do conhecimento produzido frente aos seus condicionantes sociais, políticos e econômicos.

Todas essas características são muito bem sumarizadas por Santos (2002a), ao afirmar que a ciência moderna: desconfia metodicamente das evidências da experiência cotidiana; parte da pressuposição de separação total entre natureza e ser humano; desenvolve um saber não contemplativo, mas interventivo; pressupõe que conhecer significa quantificar; aposta na divisão e classificação do todo em partes, buscando reduzir a complexidade, como método para melhor conhecer a realidade; busca explicações eminentemente causais; prioriza explicar como os fenômenos ocorrem (causa formal), em detrimento de sua finalidade (ignora a intenção de sua produção); constrói leis a partir do pressuposto metateórico de que o mundo é regido pela ordem e pela estabilidade,

induzindo à perspectiva de previsibilidade do futuro e repetição do presente.

Tais predicados conduziram, inicialmente, a uma perspectiva monolítica a respeito da ciência moderna. Porém, a proposta da racionalidade científica moderna como um modelo universal produziu como consequência mais significativa – para a proposta de análise dessa pesquisa – a negação do caráter racional às formas de conhecimento que não se pautaram pelos seus pressupostos epistemológicos e suas regras metodológicas. Considerando a contundente confrontação ao conhecimento popular e ao conhecimento religioso – e, mais tardiamente, a divisão dicotômica com a filosofia – a negação do caráter racional significou a não atribuição do status de conhecimento a essas outras formas de compreender e explicar o mundo, produzindo a gradual invisibilidade delas.

A negligência da razão moderna com outras formas de conhecimento e sua insensibilidade frente às consequências produzidas e a forma de lidar com o objeto – seja a natureza, seja o ser humano – talvez tenham sido as razões pelas quais Santos (2002a) nomeia-a de razão indolente. A razão indolente possui quatro formas diferentes: a razão impotente, que conduz ao determinismo; a razão arrogante, que se entende livre simplesmente por ser ciência; a razão metonímica⁶⁸, que gera um reducionismo em torno das formas de conhecimento, e a razão proléptica, que pressupõe que o futuro é um progresso, uma evolução linear do presente. Para essa pesquisa, somente as duas últimas são relevantes.

Nas palavras de Santos (2008, p. 97), “a razão metonímica é obcecada pela ideia da totalidade sob a forma da ordem. [...] Há, pois, uma homogeneidade entre o todo e as partes e estas não têm existência

⁶⁸ Metonímia é a figura de linguagem que, como tal, caracteriza-se por ser “[...] um recurso de linguagem que consiste em apresentar uma ideia por meio de combinações incomuns de palavras. A figura resulta de um desvio da norma” (FARACO; MOURA, 2005, p. 572). Por meio da figura de linguagem o escritor busca chamar a atenção do leitor não só para o que foi escrito, mas também sobre como foi escrito. Dentre as figuras de linguagem, a metonímia se caracteriza pela substituição de um termo por outro que possua relação de sentido, de lógica, com o primeiro. No caso do uso da expressão por Santos, ele se refere a um tipo especial de metonímia, chamado sinédoque, quando ocorre a substituição de um conceito amplo por uma palavra de significado menos abrangente (FARACO; MOURA, 2005). Esse é o caso da relação entre ciência e conhecimento, quando ciência – que é a parte – substitui o todo – que é o conhecimento.

fora da relação com a totalidade”. Nessa perspectiva, aquilo que é tido como parte só existe nessa condição e, portanto, jamais pode ser compreendido como uma nova totalidade. Nota-se essa condição quando se toma como parâmetro os limites do paradigma do conhecimento científico, que Morin (2001a) nomeia de *paradigma da simplicidade*, o qual é regido pelos princípios de disjunção, de redução e de abstração, visto que não é capaz de perceber as correlações entre as partes, já que as ignora.

Qualquer movimentação estranha à lógica da totalidade é vista como uma particularidade isolada e ignorável, pois não influenciará o todo. Em outras palavras, aquilo que foge ao universal, ao geral, ao padrão, tende a ser interpretado como um desvio, como uma exceção que só confirma a regra e que, portanto, não merece uma compreensão independente.

Para coadunar as partes da referida totalidade, são criadas as dicotomias, que nessa lógica cunham aparente simetria entre as partes, camuflando a hierarquia que, efetivamente, rege a relação entre elas. Por isso, “na verdade, o todo é uma das partes transformada em termo de referência para as demais” (SANTOS, 2008, pp. 97-8), conforme se percebe das dicotomias homem/mulher, ser humano/natureza, conhecimento científico/conhecimento tradicional, civilizado/primitivo, em que o primeiro acaba se tornando o todo, o universal – hierarquizando e inferiorizando o segundo.

Porém, a consequência mais grave da razão metonímica é exterior ao campo científico, quando rejeita a existência de outras formas de conhecimento, produzindo um desperdício de experiências. No âmbito desta tese, tal desperdício de experiências pode ser claramente relacionado com a eventual desconsideração das formas de saber e de viver das populações tradicionais, geralmente subjugadas às formas hegemônicas, traduzidas, atualmente, na noção de desenvolvimento sustentável.

Prolepse é o termo utilizado para designar algo que ocorre antes do tempo previsto, de forma adiantada. A razão proléptica, portanto, é a compreensão da produção do conhecimento considerando o futuro como previsível e conhecido, que se desenrola linearmente a partir do presente, tendo em vista a certeza científica, implicando uma visão determinista sobre os processos não só naturais, mas também sociais. “Porque a história tem o sentido e a direção que lhe são conferidos pelo progresso, e o progresso não tem limites, o futuro é infinito. [...] Um futuro assim concebido não tem de ser pensado [...]” (SANTOS, 2008, p. 115). Logo,

ser desenvolvido pressupõe seguir o arquétipo ocidental universal, sem sequer questioná-lo.

A perspectiva de progresso sem limites e da ciência como promotora desse processo se constitui em outro mito da modernidade que, contudo, começou a se desfazer na segunda metade do século XX. A crítica à razão que embasa a ciência moderna e seus efeitos tem sido realizada, ainda que marginalmente, por muitos autores; Ulrich Beck (2010) aborda com profundidade o processo de quebra do mito do progresso a partir de sua teoria da Sociedade de Risco⁶⁹, entendendo que a crise da ciência decorre do seu aprofundamento, de seu excesso, de seu sucesso – produzindo reflexividade sobre si mesma.

Por outro lado, a visão predominante de desenvolvimento ainda não foi capaz de reconhecer claramente os limites da ideia de progresso; pelo contrário, há uma troca de adjetivos, de expressões, porém o pressuposto é sempre o mesmo: o de que a história tem um sentido pré-definido, e que ele é estabelecido por aqueles que, a partir de uma visão hierárquica entre Norte e Sul, já chegaram ao futuro.

É possível, portanto, por meio da compreensão das características da razão moderna – metonímica e proléptica – identificar algumas implicações para o conceito hegemônico de desenvolvimento. No entanto, recordando-se da condição da ciência como força universalizante, é necessário conhecer mais detidamente esse processo. É nesse contexto que se introduz a perspectiva de que pensamento ocidental constituiu uma linha abissal epistemológica.

O pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal, o qual “consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo que as invisíveis fundamentam as visíveis” (SANTOS, 2009, p. 23). É abissal porque sua lógica se estrutura com base em linhas metafóricas que dividem o mundo entre *este lado* e o *outro lado*. *Este lado* é o ocidental, branco, europeu, moderno, colonizador; o *outro lado* é o oriental, negro, índio, primitivo, colonizado.

Tal visão de mundo tornou-se dominante, impondo suas ideologias, representações e saberes, por meio da força política do capitalismo/colonialismo. O colonialismo possuiu enorme relevância nesse processo e, não obstante não existir mais como sistema, permanece como forma de poder, principalmente baseado na raça, através da colonialidade.

⁶⁹ A pesquisadora abordou essa perspectiva teórica e buscou realizar críticas a ela em: Christmann, 2015.

A colonialidade do poder é explicada por Aníbal Quijano (2009) como a forma de poder específica e constitutiva do capitalismo que se consolidou ao longo da modernidade, consistindo na imposição de uma classificação racial/étnica da população mundial, com consequências nos mais diversos planos e dimensões da existência social cotidiana. Sua correlação com o pensamento abissal é explicada na medida em que, como forma de poder, somente se sustentou porque esteve lastreada na ciência eurocêntrica como única forma de conhecimento válido (colonialidade do saber), justificando o entendimento de que os europeus eram seres superiores. Assim, a colonialidade do saber conduz à colonialidade do ser (MALDONADO-TORRES, 2009), que conforma e autoriza a colonialidade do poder. Conclui-se, então, que pensamento moderno ocidental, capitalismo e colonialidade do poder se desenvolveram como processos autônomos, mas correlacionados e interdependentes, auxiliados pelo monopólio da força e do Direito por parte do Estado.

Ao se constituir de forma abissal, o ocidente europeu fez com que somente *este lado* tenha valor, exista como relevante – *o outro lado* é renegado; a ele, resta a inexistência, a irrelevância. Dessa forma, *este lado* da linha esgota a realidade existente, inteligível, de modo que a impossibilidade da co-presença dos dois lados da linha é um elemento indispensável à caracterização do pensamento abissal (SANTOS, 2009). Como consequência dessa inviabilidade de co-presença, foi possível a defesa de princípios, valores e direitos n’*este lado* da linha, enquanto n’*outro lado* da linha as práticas consistiam no oposto a tudo isso. Dentre outras formas de expressão, pode-se destacar que d’*este lado* da linha a modernidade se construiu pela tensão entre regulação social e emancipação social (contrato social *versus* direitos humanos, por exemplo), enquanto que d’*outro lado* da linha teve vigência a dicotomia apropriação/violência, desenvolvida através da colonialidade do poder e do saber.

Nessa esteira, a linha abissal epistemológica consiste na concessão à ciência moderna do monopólio do conhecimento, inferiorizando, dentro do conhecimento, a filosofia e a teologia; estes todos estão d’*este lado* da linha. Do outro lado da linha estão saberes que não são vistos como conhecimentos, mas como crenças, opiniões, idolatria, magia: são os conhecimentos “locais/contextuais”, indígenas, camponeses, quilombolas, ribeirinhos, populares. Nesse processo, a produção do *outro lado* como inexistente em termos de conhecimento gerou, inclusive, a negação da natureza humana dos próprios agentes produtores de tal (não)

conhecimento (MALDONADO-TORRES, 2009), os quais podem somente ser *objeto do conhecimento*.

A negação dos sujeitos d'outro lado da linha como produtores de conhecimento válido reforçou o pretensão caráter neutro e universal do conhecimento, já que o sujeito que deveria servir de referência era o europeu, branco, homem. Seria esse o sujeito epistêmico neutro, cujo local de fala não é relevante para o conhecimento científico, ignorando-se assim a relação entre poder, lugar e saber – o que foi fortalecido pela noção de espaço absoluto da física mecânica.

Diante disso, entende-se que a concepção hegemônica de desenvolvimento na atualidade é também resultado desse pensamento abissal, em que somente a ciência é conhecimento, em que o domínio e a transformação da natureza não humana⁷⁰ significam civilização, em que a acumulação de bens de consumo é o objetivo da sociedade. Nesse cenário, percebe-se que os conflitos socioambientais que surgem da tentativa de administração das unidades de conservação de uso sustentável, por vezes, desnudam o embate *d'este lado da linha com o outro lado da linha* no que se refere ao próprio uso dos elementos naturais e à autonomia das comunidades, ou seja, a respeito da produção e reprodução de saberes por meio da experiência social ou sua aniquilação.

Conclui-se, então, que a linha abissal epistemológica, operada mediante a colonialidade do saber, produziu um *epistemicídio* de práticas sociais e saberes (SANTOS; MENEZES, 2009), que implica o descarte desses conhecimentos como fontes distintas para compreender e transformar o mundo. Tendo em vista essa morte epistêmica, Santos (2008) defende que as práticas sociais e os saberes existentes são muito mais diversos e complexos do que até agora foi possível apreender por meio das tradições científica e filosófica ocidental. Logo, sem conseguir transcender os limites do seu próprio cânone, o pensamento ocidental agora não consegue visualizar caminhos futuros.

É por esse motivo que, para combater a razão subjacente ao pensamento moderno abissal, assim como a colonialidade do saber e do ser, em busca de caminhos diferentes para o desenvolvimento, mostra-se necessário incorporar a diversidade de experiências do mundo. Essa ampliação de saberes, práticas e agentes recupera o saber e o ser d'outro lado da linha, para pensar novos caminhos possíveis. Porém, isso não

⁷⁰ Natureza não humana é uma expressão que busca incluir o ser humano dentro da concepção da natureza, de modo que para se referir aos seres e relações ecológicas em que ele não está diretamente envolvido utiliza-se esse termo.

significa abandonar a ciência: é necessário promover o diálogo entre os saberes.

3.3 A DIVERSIDADE EPISTEMOLÓGICA DO MUNDO: A TRADUÇÃO INTERCULTURAL PARA O DIÁLOGO DE SABERES

Repensar a concepção de desenvolvimento pressupõe ampliar as fontes de conhecimento, as formas de saberes; portanto, é preciso reconhecer a diversidade epistemológica do mundo, o que coloca como primeiro problema definir o que é epistemologia.

Nesse contexto, “a epistemologia enquanto projeto filosófico é indissociável da emergência e consolidação da ciência moderna. Se a sua pretensão era constituir-se numa teoria do conhecimento, ela acabaria por se tornar um projeto paradoxal” (NUNES, 2009, p. 217). A epistemologia surgiu como uma área da filosofia destinada a refletir sobre os critérios de avaliação e validação dos conhecimentos, de modo a estabelecer distinção entre a verdade e o erro. Entretanto, ao longo da modernidade, adotou como modelo uma das formas de conhecimento que deveria analisar. Nesse ínterim, epistemologia – estudo do conhecimento – tornou-se estritamente o estudo do conhecimento científico: aí está a paradoxalidade desse projeto.

Em razão disso, partir para a diversidade epistemológica do mundo exige, primeiramente, reconhecer que não é possível falar em epistemologia como teoria geral e universal, visto que é necessário rever e ampliar os critérios de avaliação e de validação dos saberes para além daqueles estabelecidos pela ciência. Em segundo lugar, tendo em vista a colonialidade do poder, adota-se como premissa a probabilidade de que ocorra a reprodução do pensamento abissal e de suas estruturas. Por essas razões, Boaventura Santos e Maria Paula Meneses (2009) defendem como estratégia para a construção da diversidade epistemológica do mundo o que chamam de epistemologias (no plural!) do Sul.

A expressão *epistemologias do Sul* é utilizada para designar a proposta de desenvolver um pensamento pós-abissal, ou seja, um pensamento que ultrapasse os limites do paradigma moderno ocidental. O Sul Global nessa proposição se torna o novo *locus* de produção do conhecimento, entendido “[...] metaforicamente como um campo de desafios epistêmicos, que procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo” (SANTOS; MENESES, 2009, p. 12). Existe, porém, tanto no Sul global geográfico, quanto no interior do Norte geográfico, onde grupos sociais sofreram e sofrem com a dominação colonial.

Nessa esteira, as epistemologias do Sul propõem-se a confrontar a monocultura da ciência moderna por meio da ecologia de saberes, a qual implica o reconhecimento do cruzamento de diferentes tipos de saberes, com distintas origens, de forma autônoma, dinâmica e horizontal, os quais são sempre produzidos contextualmente e concebidos como práticas sociais. Entender que os saberes são construídos a partir das práticas sociais significa admitir que todo conhecimento é localizado (em oposição à pretensão de universalidade da ciência moderna), sendo, portanto, múltiplo e variado, que se reproduz por meio da experiência social no embate com outros saberes (SANTOS, 2009; 2008).

Igualmente, a proposta de uma ecologia de saberes assenta no entendimento de que a injustiça cognitiva promove a injustiça social, já que o conhecimento que se traduz em intervenções na realidade é geralmente fornecido pelos grupos sociais que detêm historicamente o conhecimento científico. Logo, com a abertura epistemológica para outros saberes, a ecologia dos saberes confere embasamento para formas alternativas de modificação do real, também a partir de conhecimentos produzidos por grupos subalternizados. Trata-se, portanto, da concepção e da construção de uma democracia cognitiva.

A ecologia de saberes está embasada em alguns pressupostos. *O primeiro* que merece destaque é que a justiça cognitiva não será alcançada somente mediante um acesso mais igualitário ao conhecimento científico. A ciência moderna consolidou-se como conhecimento hegemônico em correlação com a colonialidade do poder; em razão disso, a construção de um pensamento pós-abissal exige necessariamente a construção de relações não coloniais, o que somente é possível por meio de outros saberes.

Isso não significa, entretanto, que a ciência não deva participar da ecologia de saberes. *O segundo pressuposto*, portanto, entende que é necessário fazer um uso contra-hegemônico da ciência, a qual precisa conhecer – além dos seus limites internos, ou seja, as limitações de sua própria intervenção no real – os seus limites externos. Todos os conhecimentos possuem limites internos e externos; porém a ciência moderna, em sua posição hegemônica e totalitária, transformou seus limites internos em limites externos e absolutos, já que ignorou outras formas de saber (SANTOS, 2008). Em suma, o segundo postulado assenta na ideia de que nenhum conhecimento é completo, e por isso todos eles são necessários, conjuntamente, para a construção de alternativas (de desenvolvimento).

Nesse contexto, Santos (2009) ressalta a importância de explorar a pluralidade interna da ciência, destacando como práticas científicas

alternativas as epistemologias feministas, os estudos culturais e os estudos pós-coloniais. Nessa perspectiva, nesta tese, entende-se que a construção teórica de Enrique Leff (2010; 2006) pode se constituir na pluralidade interna – mas também reconhecendo os limites externos da ciência – que a ciência necessita para, mediante o diálogo de saberes, pensar a problemática ambiental. Mas, por quê?

A epistemologia ambiental emerge, assim como as epistemologias do Sul, do questionamento ao modelo de racionalidade dominante – científica, moderna, capitalista, economicista – e defende a construção de uma nova racionalidade (LEFF, 2010). Ela “[...] busca assim transcender o pensamento complexo que se reduz a uma visão sobre as relações de processos, coisas, fatos, dados, variáveis, vetores e fatores [...]” (LEFF, 2010, p. 194), apresentando críticas também às teorias sistêmicas e holísticas, visto que essas se mantêm afinadas com a ideia de generalidade e totalidade do conhecimento científico.

Nesse sentido, a epistemologia ambiental se estabelece sobre uma noção de complexidade ambiental aberta, para a qual se direcionam conjuntamente diversas epistemologias, racionalidades, valores e saberes, configurando o que este autor chama de diálogo de saberes (LEFF, 2010).

Ainda, tal epistemologia, lastreada na complexidade ambiental, reconhece a impossibilidade de totalidade e unidade do conhecimento, o que implica admitir a incerteza, o risco e a incompletude do conhecimento. Dessa forma, busca-se retirar todo e qualquer traço evolucionista ou determinista dessa construção, de modo a exigir cuidado, prudência para com o futuro e, ao mesmo tempo, abrir “[...] a complexidade do mundo para o possível, para o poder ser, para o por-vir” (LEFF, 2010, p. 198), para a potência da utopia.

A epistemologia ambiental, então, propõe a construção e o uso da racionalidade ambiental para a solução dos problemas socioambientais, de modo a refletir sobre um estilo alternativo de desenvolvimento (LEFF, 2006). Dessa forma, direcionando-se na realidade prática pela racionalidade ambiental, Leff (2006) afirma ser necessário incorporar valores ambientais na ética individual e nas normas jurídicas; defende a socialização dos processos de apropriação da natureza; propõe a democratização dos processos produtivos e do poder político, e encabeça transformações do Estado no sentido de mediar a resolução dos conflitos, priorizando a gestão participativa e descentralizada dos recursos naturais.

A questão ambiental, mais que uma problemática ecológica, é uma crise do pensamento e do entendimento, da ontologia e da

epistemologia com que a civilização ocidental compreendeu o ser, os entes e as coisas; da racionalidade científica e tecnológica com que se dominou a natureza e se economicizou o mundo moderno; das relações e interdependências entre esses processos materiais e simbólicos, naturais e tecnológicos. **A racionalidade ambiental que nasce dessa crise inaugura uma nova compreensão do mundo: incorpora o limite do real, a incompletude do ser e a impossível totalização do conhecimento.** (LEFF, 2010, p. 190, grifos nossos).

Nessa linha de pensamento, nota-se uma forte congruência entre a visão de racionalidade ambiental de Leff com a proposta de pensamento pós-abissal de Santos.

Assim, Leff (2014) fala em diálogo de saberes como meio para viabilizar a emergência de novas formas de ser e viver no mundo.

O diálogo de saberes não é um simples jogo de linguagens em uma democracia epistemológica, mas uma filosofia e uma ética política do conhecimento, do ser e do possível [...]; [...] **o diálogo de saberes é uma aposta pela vida na criatividade do encontro entre seres e saberes diferenciados**, que nas suas mestiçagens e hibridações abrem caminhos para a **multiplicação e a diferenciação dos seus mundos de vida no horizonte da sustentabilidade.** (LEFF, 2014, p. 377, grifos nossos, tradução nossa).⁷¹

O *terceiro pressuposto* de grande relevância afirma que a ecologia de saberes é uma epistemologia simultaneamente construtivista e realista (SANTOS, 2008). Ao invés de se posicionar em um desses dois polos de compreensão a respeito da correlação entre produção do conhecimento e da realidade, a ecologia de saberes entende que tanto a realidade é

⁷¹ El diálogo de saberes no es un simple juego de lenguajes en una democracia epistemológica, sino una filosofía y una ética política del conocimiento, del ser y de lo posible [...]; [...] el diálogo de saberes es una *apuesta por la vida* en la creatividad del encuentro de seres/saberes diferenciados, que en sus mestizajes e hibridaciones abren vías hacia la multiplicación y diferenciación de sus mundos de vida en el horizonte de la sustentabilidad.

construída pelo conhecimento (construtivismo/construcionismo⁷²), quanto o conhecimento caracteriza-se por uma intervenção no real – e não uma representação do real. Igualmente Leff (2014), com sua proposta de racionalidade ambiental permeada pelo diálogo de saberes, entende pela necessidade de romper com a falsa dicotomia entre realismo e construtivismo.

Esse postulado está relacionado com o *quarto pressuposto*, que reconhece a existência de hierarquias e relações de poder entre os saberes, porém de uma forma diferente da hegemonia da ciência moderna: trata-se da hierarquização concreta a partir de uma perspectiva pragmática.

Na medida em que se exclui a possibilidade de hierarquia abstrata entre diferentes saberes, a consideração simultânea de conhecimentos rivais em uma situação prática exige dos tomadores de decisão a escolha de um a ser aplicado. A ecologia de saberes propõe, logo, a definição do saber a ser utilizado por meio de uma hierarquização concreta. Mediante um processo de eleição contextualizada, é possível, inclusive, perceber a complementaridade de saberes, realizando-se uma intervenção no real que contemple as perspectivas/saberes envolvidos. Visto que para as epistemologias do Sul os conhecimentos são sempre resultado de práticas concretas localizadas, cabe reconhecer a diferença entre objetividade analítica e neutralidade ético-política, de forma a negar a última. (SANTOS, 2008; 2009)

Porém, se a hierarquização deve ocorrer no momento da intervenção no real, que critérios adotar para essa decisão?

Segundo João Nunes (2009, p. 225), a máxima da filosofia pragmatista⁷³ “[...] postula que um objeto (ou entidade) pode ser definido

⁷² John Hannigan (2009) explica muito bem essas correntes do pensamento sociológico no contexto da compreensão das problemáticas ambientais e da construção dos discursos a partir de cada uma delas. Igualmente, uma análise dessas correntes em relação ao tema do risco ambiental pode ser lida em Christmann (2015).

⁷³ Pragmatismo é uma corrente filosófica original dos Estados Unidos da América que foi dominante do século XIX ao XX; dentre seus expoentes, destacam-se Charles Sanders Peirce, William James e John Dewey, com ênfase para o último. O conhecimento e a ciência foram temas centrais para a filosofia pragmatista. Segundo Nunes (2009, p. 224), “é possível ler as contribuições dos pragmatistas para a teoria do conhecimento, seja como uma ‘anti-epistemologia’, que postula a impossibilidade de abordar o conhecimento a não ser através das relações mutuamente constitutivas que mantém com a experiência do mundo e com as condições do envolvimento com este no quadro

pelo conjunto dos seus efeitos, [...] implicando que não tem essência, e que a sua definição pode transformar-se à medida que vão sendo conhecidos seus novos efeitos”. Em decorrência disso, para essa corrente filosófica, o conhecimento é desenvolvido por meio de um procedimento experimental, na interação dos seres humanos com o mundo – aquilo que Dewey (apud NUNES, 2009) chama de universo de experiência. Portanto, a noção de verdade está assentada em enunciados justificados, porém sempre passíveis de revisão, na medida em que novos efeitos sobre o mundo são identificados pela experiência.

A construção pragmatista de conhecimento mostra-se coerente com a visão da ecologia de saberes que prioriza uma seleção contextual do saber/prática a ser implementada. É nesse contexto que Santos (2009) insere a perspectiva pragmática, já que a ecologia dos saberes se preocupa com as consequências concretas que os diferentes conhecimentos ocasionam na sociedade e na natureza, e porque na vida dos oprimidos as consequências são sentidas antes que as causas possam ser conhecidas.

Dessa maneira, além da consideração das consequências como critério de avaliação e escolha de saberes (hierarquização concreta), o comprometimento ético-político com os seres subalternizados pelo pensamento abissal faz emergir o *último pressuposto*, o qual afirma que a ecologia dos saberes está pautada no princípio da precaução, que é definido como: “em igualdade de circunstâncias deve preferir-se a forma de conhecimento que garanta a maior participação dos grupos sociais envolvidos na concepção, execução, controle e fruição da intervenção” (SANTOS, 2008, p. 160), considerando-se complementarmente relevante a tomada de decisão democrática sobre ganhos e perdas concretas.

Conhecidos os pressupostos da ecologia de saberes que são relevantes a esta pesquisa, é possível compreender teoricamente as premissas gerais que embasam essa proposta epistemológica. Resta, contudo, saber como se torna possível viabilizar essa troca de saberes, esse diálogo entre diferentes conhecimentos e práticas sociais, de modo a permitir criação de soluções alternativas para os problemas existentes.

Como lidar com a diversidade inesgotável do mundo de modo a construir alternativas não hegemônicas, sem cair no relativismo cultural ou na absoluta incomensurabilidade? Uma tentativa de resposta, certamente em construção, é dada por Leff (2014) com o diálogo de saberes.

de comunidades, seja como uma corrente que propõe uma visão original da epistemologia”.

O diálogo de saberes é uma abertura para outros mundos, renunciando a entendê-los dentro dos códigos de compreensão do mundo estabelecido. [...] O diálogo de saberes é o princípio de uma ética para resolver o conflito entre uma verdade hegemônica que exclui outras verdades, evitando cair no relativismo axiológico entre verdades baseadas em valores intraduzíveis.⁷⁴ (LEFF, 2014, p. 379, tradução nossa, grifo nosso).

A preocupação de Leff em evitar apropriações culturais pela cultura hegemônica e de embasar tal processo na ética de inclusão do outro fornece alguns elementos de reflexão sobre o que deve ser o encontro de conhecimentos e sujeitos diversos. É Santos (2008), com perspectiva convergente, quem se propõe a explicitar um método para isso: o que chama de tradução intercultural⁷⁵.

O trabalho de tradução deve ser compreendido como um procedimento que busca criar inteligibilidade recíproca entre experiências do mundo – entre saberes e entre práticas e seus sujeitos. Devem ser consideradas as experiências disponíveis, assim como aquelas podem vir a ser reveladas. É possível conjecturar, também, que o trabalho de tradução viabilize a construção de experiências outras.

O trabalho de tradução intercultural entre saberes é também chamado por Santos (2008) de hermenêutica diatópica, a qual pressupõe uma atividade de interpretação entre diferentes culturas, para identificar problemas ou questões comuns e as diferentes respostas que cada uma oferece. É possível tanto entre saberes hegemônicos e saberes não hegemônicos, como entre dois tipos de saberes não hegemônicos.

O trabalho de tradução pode ocorrer também entre práticas sociais e seus agentes, de modo que a atividade de interpretação está direcionada

⁷⁴ El diálogo de saberes es una apertura hacia otros mundos, renunciando a entenderlos dentro de los códigos de comprensión del mundo establecido. [...] El diálogo de saberes es el principio de una ética para resolver el conflicto entre una verdad hegemónica que excluye otras verdades, evitando caer en el relativismo axiológico entre verdades basadas en valores intraducibles.

⁷⁵ “Ao contrário do multiculturalismo – que pressupõe a existência de uma cultura dominante que aceita, tolera ou reconhece a existência de outras culturas no espaço cultural onde domina – a interculturalidade pressupõe o reconhecimento recíproco e a disponibilidade para enriquecimento mútuo entre várias culturas que partilham um dado espaço cultural”. (SANTOS; MENESES, 2009, p. 9, nota de rodapé 1).

para o aprendizado mútuo de diferentes formas de organização social e sua correlação com objetivos de ação; é por meio dele que se torna possível a articulação entre movimentos sociais diferentes, sem desconsiderar as especificidades das lutas em cada contexto (SANTOS, 2008). Exemplificativamente, tem-se que o feminismo europeu não pode ser igual ao feminismo latino-americano, porém eles podem aprender um com o outro e se articular globalmente; o movimento por reforma agrária no Brasil pode identificar objetivos de ação comuns e ensinar/aprender com o movimento ambientalista.

Por fim, cabe levantar delineamentos de resposta a três perguntas: o que traduzir? Quem deve traduzir? Como traduzir? Considerando os pressupostos explicitados, tem-se que as tentativas de resposta devem estar orientadas para a construção da democracia cognitiva, de modo que cada cultura escolhe o que, de seus saberes e suas práticas, entende adequado colocar à disposição do trabalho de tradução; cada grupo cultural, de alguma forma, escolhe quem os representa e realiza o trabalho de tradução e, as culturas em correlação no processo de tradução devem conjuntamente construir os consensos argumentativos por meio do trabalho de tradução.

Nomeiam-se zonas de contato os espaços de fronteira entre diferentes culturas, as quais se limitam mutuamente: “zonas de contato são campos sociais onde diferentes mundos-da-vida normativos, práticas e conhecimentos se encontram, chocam e interagem” (SANTOS, 2008, p. 130). Entretanto, é a própria cultura que decidirá se e o que apresentará à zona de contato para confronto, a fim de evitar a imposição de visões e entendimentos, com a finalidade de evitar apropriação cultural. Igualmente, os participantes da tradução intercultural devem ser representantes do grupo social, podendo ser tanto ativistas de base quanto dirigentes de movimentos sociais, por exemplo.

A tradução intercultural é certamente um desafio de caráter argumentativo. Nesse contexto, ressalta-se que uma das grandes dificuldades é a possível inexistência de consenso em torno de premissas argumentativas entre as culturas postas em contato, já que tais premissas (postulados, axiomas, regras) são constituídas por cada cultura/saber internamente, o que se designa por *topoi* ou lugares comuns, base a partir da qual é viável o dissenso argumentativo (SANTOS, 2008). Nesse sentido, é necessário que o próprio processo de tradução inicie pela construção do consenso em torno das premissas argumentativas básicas que sejam síntese das culturas/saberes postas em fronteira.

Enfim, cabe destacar que o trabalho de tradução intercultural é simultaneamente um trabalho intelectual e um trabalho político, motivo

pelo qual deve ser objeto de deliberação democrática pelos sujeitos envolvidos, nos termos do que informa o princípio da precaução. Somente mediante esses pressupostos é possível acreditar em um diálogo de saberes que não se torne canibalização.

Por meio do diálogo de saberes e da tradução intercultural buscase, portanto, recuperar o valor de outras formas de conhecer e interpretar o mundo, dos conhecimentos populares, camponeses, indígenas, para talvez encontrar, em conjunto com eles, alternativas a emancipação social e a sustentabilidade.

4 OS CONSELHOS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988: ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

Os conselhos reconhecidos atualmente pela legislação brasileira possuem caráter significativamente diverso das primeiras experiências conselhistas ocorridas ao final do século XIX e início do século XX. Em geral, estruturam-se por meio de arranjos institucionais entre Estado e sociedade; logo, a princípio, não se constituem como estruturas de confrontação direta ao Estado, visto que fazem parte dele.

Para aprofundar essas reflexões, o primeiro momento desse capítulo dedicou-se a compreender o surgimento dos conselhos nos anos 1980 e a sua institucionalização ao longo dos anos 1990 no Brasil, sem desconsiderar a conjuntura internacional. Em seguida, as atenções dirigiram-se aos conselhos gestores já consolidados a partir da Constituição Federal, com foco em suas bases normativas e suas finalidades institucionais no âmbito das políticas públicas, com o intuito igualmente de apontar potencialidades e obstáculos de sua atuação na condição de um instrumento democrático participativo e representativo.

4.1 A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS NO BRASIL: A SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO CONTEXTO DA CONFLUÊNCIA PERVERSA

A modernidade ocidental como paradigma sociocultural emergiu a partir dos séculos XVI e XVII, e constituiu-se de forma contraditória na tentativa de coordenar a promessa de emancipação social com a necessidade de regulação social (SANTOS, 2002a). Um dos fundamentos mais relevantes nessa construção foi o contrato social, que estabeleceu as bases para a explicação racional do poder do Estado frente aos indivíduos na condição de cidadãos (obrigação vertical), assim como da relação entre os indivíduos, na condição de burgueses (obrigação horizontal) – n'este lado da linha abissal. De forma complementar, porém independente, o capitalismo burguês constituiu-se, especialmente ao longo do século XIX, como o modo de produção econômica e reprodução social dominante.

Essa realidade tornou-se paulatinamente conflituosa, na medida em que a tensão entre regulação e emancipação – ambas constituídas como promessas do paradigma moderno – foi se mostrando cada vez mais difícil de equilibrar. O Estado constitucional liberal passou gradualmente a se adaptar de modo a corresponder às necessidades do capitalismo.

É no cenário da eclosão dessa tensão que as experiências conselhistas da Comuna de Paris⁷⁶, os soviets e conselhos operários em diversos Estados apresentaram-se como irrupções sociais que questionaram o modo de produção capitalista burguês, assim como a estrutura política do poder do Estado, apresentada sob a forma de uma democracia representativa liberal de amplitude bastante restrita (ANDRADE, 2011). Foram formas de organização popular, com forte base no operariado das fábricas, que surgiram em contextos revolucionários.

Tais experiências conselhistas, ocorridas em cenários nacionais com suas devidas particularidades, compartilharam, contudo, do perfil contestatário ao poder do Estado, constituindo-se como meios de organização de luta que, em alguns casos, institucionalizaram-se em nova estrutura de exercício do poder. Igualmente, ressalta-se que se estruturaram a partir de bases funcionais, mas também por vezes utilizaram referências territoriais de organização; ainda, em sua atuação ocorreu a fusão das funções legislativa e executiva de governo. Por fim, é mister observar que os membros desses conselhos eram proletários, militantes, soldados, que representavam diretamente os seus grupos, sem que houvesse instituições intermediárias entre as coletividades e os delegados, na medida em que a insatisfação com os sindicatos, possíveis instituições intermediárias, foi um dos motivos de constituição desses espaços (FOLLIS, 1997).

De imediato, é viável perceber que as experiências antecedentes dos conselhos gestores existentes no Estado brasileiro estabeleceram-se de costas para o Estado, na condição de confrontação ao poder instituído – o que se opõe fortemente ao caráter de cogestão dos conselhos de políticas públicas atuais. A fim de compreender essa mudança radical na caracterização dos conselhos que emergiram na década de 1980 e se consolidaram na década de 1990, é necessário conhecer sucintamente as alterações no papel do Estado, ocorridas na segunda metade do século XX, para identificar as transformações em sua relação com a sociedade.

⁷⁶ A Comuna de Paris tomou o poder em 18 de março de 1871 e permaneceu como tal por setenta e dois dias. Organizou-se antes e após a tomada do poder por meio de conselhos, tanto de base territorial (bairros) quanto de base profissional (NASCIMENTO, 2002). Ela serviu como inspiração para a criação dos soviets na Rússia, antes mesmo da Revolução de 1917, e para a criação de tantos outros conselhos operários, como os de Turim (Itália), da Alemanha, da Iugoslávia, da Espanha, da Hungria e da Polônia (TEIXEIRA, 2000).

Após a Segunda Guerra Mundial, a devastação deixada pelas batalhas no continente europeu fortaleceu a visão de que não seria possível deixar às forças do mercado a reconstituição das sociedades; seria indispensável a atuação do Estado nesse processo. Eric Hobsbawm (1995), ao abordar a chamada Era de Ouro, ou Anos Dourados, apresenta alguns elementos sobre esse período:

Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um sistemático controle governamental [...], e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. A Era de Ouro do capitalismo teria sido impossível sem esse consenso de que a economia de empresa privada [...] precisava ser salva de si mesma para sobreviver. (HOBSBAWM, 1995, p. 268, grifos nossos).

Nessa nova realidade, o Estado assumiu o papel de protagonista na função de equilibrar interesses antagônicos⁷⁷, de modo que buscou conciliar as promessas de distribuição social dos resultados do capitalismo e de democratização do sistema político – bem representadas pelo adjetivo “social democracia” – com a vigência de uma sociedade de classes, cujo poder político dominante pertencia à burguesia nacional (SANTOS, 2002b). Como consequência, consolidou-se, nessa esteira, o Estado de Bem-Estar social, ou Estado Providência, nos países da Europa Ocidental, dentre outros países do Primeiro Mundo, e o Estado desenvolvimentista nacionalista nos países de Terceiro Mundo, como o Brasil (SANTOS, 2008). O Estado Providência representou a passagem da cidadania cívica e política para a cidadania social, mediante o reconhecimento legal e a criação de uma burocracia estatal a fim de viabilizar o acesso aos direitos sociais, como saúde, educação, habitação, e regulamentação das relações de trabalho. (SANTOS, 1991).

⁷⁷ Depois da década de 1950, as menções históricas de experiências conselhistas de caráter revolucionário e pós-revolucionário se tornaram mais escassas, o que se relacionou com o fato de que na Europa ocidental as revoluções socialistas foram vencidas pelo Estado burguês, ou sequer ocorreram de maneira massiva, visto que esse reconheceu a necessidade de atender as reivindicações do proletariado.

Esse período representou entre vinte e cinco e trinta anos, iniciados para alguns no período entre guerras, mas tendo ocorrido em geral no período pós-segunda guerra até o início da década de 1970 (HOBSBAWM, 1995); tratou-se de um fenômeno essencialmente dos países capitalistas desenvolvidos, embora tenha obtido expressão relativamente mundial. O pleno emprego se tornou realidade em muitos países da Europa Ocidental, que na década de 1950 alcançou a média de 1,5% de desemprego; a indústria se expandiu significativamente, inclusive nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Porém, já no início da década de 1960 alguns fatos se apresentaram como sinais de que a Era de Ouro estava alcançando seus limites. Como exemplo, destaca-se que a contínua ascensão da produtividade e o progressivo aumento de salários – correlação indispensável para a manutenção do Estado de Bem-Estar Social sem que os lucros fossem minimizados – começavam a se desencontrar no ritmo da política econômica imposta pelo Estado.

Assim, a partir da década de 1980 o Estado de Bem-Estar Social entrou em crise, na medida em que foi se tornando incapaz de corresponder às necessidades do capitalismo, que sofrera grandes transformações, e simultaneamente passou a se tornar insuficiente na provisão de seguridade social. Isso implicou o reconhecimento de que as intervenções do Estado na economia e na sociedade produziam efeitos negativos e eram incapazes de lidar com a nova realidade de globalização econômica. A crise desse Estado está, portanto, correlacionada com a crise do crescimento econômico como critério para avaliação do desenvolvimento, cuja crítica se fortaleceu na década de 1970 e 1980, segundo abordado anteriormente.

Concomitantemente a isso, os papéis do Estado em âmbito interno e externo passaram a se mostrar intimamente imbricados, tarefas que se alteraram na condição de um novo projeto político, esboçado no âmbito do Consenso de Washington. A cartilha neoliberal inaugurada pelo Consenso de Washington previa como diretrizes aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos o seguinte:

As economias nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços domésticos devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; [...]; as políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para a redução da inflação e da dívida pública [...]; os direitos de propriedade privada devem ser claros e invioláveis;

o setor empresarial do Estado deve ser privatizado; [...] **a regulação estatal da economia deve ser mínima; deve reduzir-se o peso das políticas sociais no orçamento do Estado** [...]. (SANTOS, 2002a, p. 29-30, grifo nosso).

Em consequência, percebendo-se a necessidade de atuação do Estado para garantir a sua inatividade, o próprio Estado se tornou o objeto da reforma: reforma do seu papel de fornecedor de serviços sociais e seguridade; reforma de sua forma burocrática e centralizadora de gerir recursos; reforma na sua maneira de controlar seu orçamento. O Estado deveria se aproximar do formato de uma empresa, visto que o mercado é o agente verdadeiramente eficiente e competitivo (NOMA; LIMA, 2009). É nesse contexto que se insere o processo de redemocratização política do Estado brasileiro no qual os conselhos emergiram.

A passagem do Estado militar autoritário para um Estado democrático foi lenta e gradual, tendo como marco temporal referencial o ano de 1985, ano da promulgação da Emenda Constitucional n. 26, que estabeleceu a convocação para a composição da Assembleia Constituinte. Tratou-se de uma transição institucional relativamente negociada, na medida em que somente por meio de pressões sociais obteve-se a saída dos militares do poder, o que foi encabeçado pela Ordem dos Advogados do Brasil. (SILVA, 2011).

Nesse processo histórico, duas grandes demandas populares democráticas foram apresentadas: a realização de eleições diretas para presidente em 1985, que levou multidões às ruas nos anos de 1983 e 1984, a qual não foi respondida, visto que Tancredo Neves e José Sarney foram eleitos indiretamente, e a convocação da Assembleia Constituinte, com eleições de parlamentares específicos para isso. Em 15 de novembro de 1986 foram eleitos os parlamentares para a constituinte – 487 deputados federais e 49 senadores – sendo que se somaram a esse grupo 23 senadores eleitos em 1982, cujo mandato terminaria em 1991 (SILVA, 2011).

Como fator de fortalecimento do processo de redemocratização, é indispensável ressaltar que os resultados do trabalho da Assembleia Constituinte de 1987 são também uma resposta às demandas sociais, políticas e jurídicas apresentadas pela população brasileira organizada, especialmente na forma de movimento social, em disputa com diferentes projetos para o Brasil. Tem-se, portanto, que a chamada “década perdida” foi um grande ganho em termos de mobilização da sociedade no processo de luta para incorporação constitucional de seus projetos (CORREIA, 2000).

É nesse cenário que os conselhos populares emergem como espaços de discussão e de preparo dos grupos para defesa de suas prioridades (TEIXEIRA, 2000; GOHN, 2011; NEVES, 2007). Nesse sentido,

O eixo articulatório central da temática da participação ainda continuou a ser, nos anos 1980, o da ocupação de espaços físicos para que se fizessem ouvir outras vozes além da dos que estavam no poder, para que se democratizasse a sociedade incluindo a diferença. Esse tipo de luta se concentrava em duas direções: junto às administrações locais, como grupo de pressão junto aos governantes e a representantes do Legislativo federal, na busca de se construir uma nova institucionalidade para o **país que contemplasse novas leis, mais democráticas, que institucionalizassem os canais de participação** (GOHN, 2011, p. 58, grifos nossos).

Nessa luta, destacou-se⁷⁸ o Movimento Nacional pela Reforma Sanitária (MNRS), o qual articulou a luta pela reforma da política pública de saúde em coordenação com as demandas por participação democrática da população. Semelhantemente à emergência dos conselhos nas experiências apontadas no início do século XX, também no Brasil, a partir da década de 1970, porém mais fortemente na década de 1980, os conselhos populares surgiram em meio à crise/transição institucional, e como espaço de mobilização de lutas frente ao Estado (NEVES, 2007).

Assim, a Constituição Federal reconheceu inúmeros meios de atuação da sociedade – como as iniciativas populares de lei, o plebiscito, o referendo, a ação popular – dentre os quais se destacam os conselhos que, institucionalizados, passam a receber um específico adjetivo: conselhos gestores de políticas públicas. Constitucionalmente⁷⁹, a

⁷⁸ Também possuíram papel relevante o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, na luta pela reforma urbana, e os movimentos classistas (sindicatos e demais de base operária) e transclassistas (feministas, ecológicos e negros, por exemplo), pela luta a favor dos canais de participação democráticos (GOHN, 2011).

⁷⁹ Nesse momento, não é elencado o artigo 225 por duas razões: primeiramente, sua abordagem ocorrerá em seção específica, quando da análise da questão ambiental subjacente às reservas extrativistas; em segundo, porque a menção à participação popular não é direta e expressa como a existente nos dispositivos

participação da população foi assegurada pelo artigo 194, parágrafo único, inciso VII, que estabelece que a seguridade social – composta pela saúde, a previdência e a assistência social – será organizada com base no “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988, grifos nossos); pelo artigo 198, que define que as ações e serviços públicos de saúde serão organizados tendo como diretriz a participação da comunidade, e pelo artigo 204, que define que a assistência social será organizada com base na “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988). Esses espaços foram posteriormente previstos e regulamentados por leis específicas, como a Lei Complementar 8142/1990 e a Lei 8742/1993.

Diante da previsão desses espaços de participação da sociedade no texto constitucional e em leis específicas, principalmente ligadas aos temas da seguridade social em um primeiro momento, instaura-se uma nova fase dos conselhos, na qual eles passam a possuir um papel diferente ao que exerciam antes, na medida em que são institucionalizados como parte do poder executivo do Estado. Esse fenômeno passa a ocorrer ao longo dos anos 1990, como as legislações citadas permitem perceber, o que produz um aumento vertiginoso no número desses espaços, principalmente em nível municipal, visto que eles se constituem em pressuposto obrigatório para o repasse de recursos entre os entes federativos (GOMES, 2003). Conjuntamente, a participação deixa de ser popular e passa a ser cidadã (GOHN, 2006), acompanhando a denominação carinhosa dada à Constituição.

Na medida em que estão inseridos no poder executivo do Estado, os conselhos gestores têm as diretrizes gerais de composição previstas em legislação (setores que devem estar presentes), sendo que de forma concreta as entidades titulares dos assentos de cada setor são definidas em normativas próprias, contando-se sempre com a presença governamental

constitucionais abordados. Além dos artigos citados, tem-se o art. 216-A da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional n. 71/2012, que estabelece: “O Sistema Nacional de Cultura, **organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa**, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.” (BRASIL, 2012, grifos nossos).

e da sociedade, geralmente com representação paritária. Como regra, são constituídos para operacionalizar decisões concretas e específicas à jurisdição pela qual são competentes em torno de políticas sociais, espalhando-se, com o passar do tempo, para temas transversais como direitos humanos, violência contra a mulher, planejamento urbano e meio ambiente (TEIXEIRA, 2000).

Diante do exposto, pode-se perceber que o reconhecimento legal dos conselhos como espaços de participação da sociedade representa um projeto político de caráter democrático, por meio da inserção de diferentes visões e sujeitos (TEIXEIRA, 2000). Certamente, se trata de um espaço político de debate estatal, na medida em que esses canais estão inseridos no Estado, porém representam uma forma alternativa de pensar a legitimidade da representação política, para além dos limites da democracia representativa liberal⁸⁰. Em suma, na perspectiva do projeto político que foi desenhado pelos movimentos populares, os conselhos poderiam conformar “[...] um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabiliza[ria]m a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilita[ria]m à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas” (GOHN, 2006, p. 7).

A adaptação do tempo verbal no texto de Maria da Glória Gohn (2006) denota a preocupação, nesta tese, de diferenciar criticamente o dever-ser em contraposição ao ser do fenômeno conselhistas no Brasil. Tendo em vista a ambiguidade do processo de redemocratização do Brasil, mostra-se necessário analisar criticamente esse processo de constituição dos conselhos na década de 1990 no Brasil, na medida em que eles também sofreram o influxo das forças neoliberais.

Precisamente, a década de 1990 foi aquela em que a cartilha neoliberal reconheceu a necessidade de autointervenção do Estado, a fim de que esse se adequasse às demandas do capitalismo financeiro internacional. No Brasil a mobilização popular contra o Estado, nos anos 1970 e 1980, serviu de trampolim para a inserção do ideário neoliberal de incompetência do Estado burocrático, e de que caberia à sociedade civil (ou ao mercado) assumir a condução do processo. Identificando as convergências entre o discurso democrático e o discurso neoliberal – ambos de oposição ao Estado, Roberto Leher (2003, p. 212-213) declara:

⁸⁰ O tema da representação política em correlação à participação será alvo de análise em momento oportuno neste capítulo.

Enunciada por uma retórica libertária, a crítica ao Estado nos anos 70 poderia não reconhecer a sua proximidade com o liberalismo. Contudo, sob diversos aspectos, era liberal sem o saber. A adesão a uma denúncia virulenta do Estado não supunha, a rigor, uma renúncia às vantagens do Estado providência. Mas era disso que o pensamento liberal estava falando. E a crítica à escola pública, por seu caráter reprodutivista, e a defesa de modalidades de educação não vinculadas ao Estado, ditas populares, acabaram por jogar água no moinho da privatização.

Isso implicou uma estratégia, consciente ou não, de utilização de termos e expressões iguais, com sentidos polissêmicos, por ambos os movimentos. Expressões como autogestão, autogoverno, esfera pública, sociedade civil e participação tornaram-se parte tanto do discurso neoliberal, quanto do discurso democratizante do Estado, visto que ambos propunham – mas por caminhos bastante diferentes – que o Estado diminuísse seu escopo de atuação, conferindo mais espaço à sociedade (LEHER, 2003; DAGNINO, 2004).

Assim, a reforma do Estado era defendida por ambos os projetos políticos, e simultaneamente, essa proposta pressupunha um afastamento do Estado, já que esse seria um aparelho ideológico da burguesia que havia imposto um ritmo de produtivismo e consumismo alienador, ou porque era agora identificado como a causa da crise do capitalismo, na medida em que se configurava como ineficiente (SIMIONATTO; LUZA, 2011). Logo, torna-se viável compreender como foi possível que contemporaneamente ao processo de democratização do país tenham sido iniciadas alterações no Estado pelo viés neoliberal, sem que tenha ocorrido a percepção da incoerência, até mesmo do paradoxo, em que esse processo se constituiu.

É justamente o caráter imperceptível desse processo que conduz Evelina Dagnino (2004) a designá-lo por “confluência perversa”, na medida em que ambos os projetos convergem para um mesmo fim. Por sua vez, “por perversa, me refiro aqui a um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar.” (DAGNINO, 2004, p. 96).

Foi nesse cenário que o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, durante o governo de

Fernando Henrique Cardoso. Tal documento apresentava como objetivo principal a transformação do Estado, de forma a desenhá-lo como um Estado social-liberal, o qual deveria resguardar os direitos sociais, porém sem o peso burocrático e ineficiente do Estado Providência (NOMA; LIMA, 2009), ou desenvolvimentista, no caso do Brasil. A sociedade civil, portanto, constituiu-se na nova fornecedora de bens e serviços sociais, por meio de parcerias entre Terceiro Setor e Estado, com ênfase nas organizações sociais (BRASIL, 1995).

A proposta do Plano em questão foi transformar a administração pública de um modelo burocrático para um modelo gerencial. Segundo o Plano, a administração pública gerencial

Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. (BRASIL, 1995, p. 21).

Dessa forma, ao Estado caberia prestar somente o que fosse compreendido como exclusivo a ele, com ênfase no exercício do poder de polícia, de modo que serviços não exclusivos deveriam ser prestados por entidades não estatais, como organizações sociais, e poderiam estar abertos à iniciativa privada, sendo competência do Estado o gerenciamento e a fiscalização de tais prestações. Nessa esteira, o cidadão, que teria um direito assegurado constitucionalmente, transforma-se em cliente de um serviço prestado de forma fragmentada e focalizada, que pode ser oferecido por uma organização social, quando o cliente fizer parte de um grupo vulnerável, ou do setor privado, se o cliente puder pagar por ele. Essa lógica, convenientemente, atende aos pressupostos democráticos da descentralização e da autonomia, convertida especialmente em autogestão (LEHER, 2003). Percebe-se, nesse contexto, o uso da expressão gestão, que promove de forma arriscada – ou intencional – a despolitização do processo, que ganharia contornos puramente técnicos.

Nessa realidade complexa e contraditória os conselhos gestores e outros espaços participativos foram sendo implementados, configurando-

se ora como possibilidade de aprofundamento da democracia, ora como instrumentos de legitimação do projeto neoliberal, em razão da despolitização da sociedade civil, concebida como homogênea e simplesmente colaborativa (SIMIONATTO; LUZA, 2011; NEVES, 2007).

Não obstante a ambiguidade de sua constituição, é necessário apontar que a institucionalidade jurídica brasileira elegeu, ao menos em algumas áreas, os conselhos como espaços de decisão obrigatórios para a execução das políticas públicas. Nessa perspectiva, o SNUC estabelece o conselho deliberativo como arena relevante para tomadas de decisão na reserva extrativista. Entende-se, portanto, que o aprofundamento em torno do estudo de caso da RESEX Pirajubaé exige a apreensão de noções gerais sobre a tarefa dos conselhos no contexto das políticas públicas.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: OS CONSELHOS COMO ESPAÇOS DE CAPTAÇÃO DE DEMANDAS E CONTROLE SOCIAL

Como subárea da ciência política, as políticas públicas desenham-se como disciplina acadêmica nos Estados Unidos, segundo Celina Souza (2006), com o objetivo de elaborar cientificamente explicações para o que o governo faz ou não. Os autores entendidos como fundadores dessa área do conhecimento – com exceção de Laswell, que publicou sua obra em 1936 – publicaram seus trabalhos entre o final da década de 1950 e a metade da década de 1960: Simon, em 1957; Lindblom, em 1959 e Easton, em 1965 (SARAVIA, 2006; SCHMIDT, 2008; SOUZA, 2006). Segundo João Schmidt (2008), a temática ganhou espaço na Europa também ao longo da década de 1960.

Entretanto, a área das políticas públicas cresceu e ganhou importância acadêmica e política a partir da década de 1980, tendo em vista as reformas pelas quais o Estado passou, na medida em que as políticas restritivas de gastos, impulsionadas pela cartilha neoliberal, exigiram uma maior reflexão sobre as decisões tomadas, os processos envolvidos, os conteúdos dessas medidas e os resultados (eficiência no uso dos recursos públicos) (SOUZA, 2006). Também no Brasil a área das políticas públicas obteve sua incorporação no meio acadêmico precisamente na década de 1980 (SCHMIDT, 2008). Percebe-se, portanto, que a crise de desenvolvimento como crescimento econômico, a reforma do Estado de Bem-Estar Social e a emergência das políticas públicas como objeto de estudo científico são processos correlacionados.

Muitas linhas teóricas explicativas foram elaboradas e desenvolvidas com o intuito de compreender como que as políticas

públicas se formam, quais os fatores que interveem nisso, quais elementos devem ser observados para que seja realizada uma análise de seus resultados, dentre outros aspectos. Já entre os autores fundadores citados existem diferenças teóricas de compreensão do fenômeno. Laswell e Simon adotaram perspectivas racionalistas – segundo a qual a racionalidade dos decisores é limitada, contexto no qual eles procuram preferencialmente maximizar seus próprios interesses. Lindblom, então, acrescentou a essa concepção outras variáveis, como a questão das relações de poder, e Easton escolheu uma perspectiva sistêmica, segundo a qual as políticas públicas são os resultados (*outputs*) das ações tomadas em razão das influências impostas (*inputs*) pelos partidos políticos, mídia e grupos de interesse (SOUZA, 2006). Ainda, a partir da década de 1980, o neoinstitucionalismo – perspectiva teórica oriunda da economia – é também assumido como modelo de análise para as políticas públicas (ROCHA, 2005).

Conjuntamente a essa diversidade de bases teóricas elaboradas para pensar teoricamente e analisar empiricamente as políticas públicas, é necessário considerar que no âmbito dos estudos sobre políticas públicas existem aqueles com mais forte caráter descritivo – os quais se propõem a analisar as políticas públicas, mesmo em âmbito concreto, porém sem se comprometerem a propor soluções reais à problemática – e aqueles que carregam mais fortemente um perfil prescritivo, na medida em que visam, ao final da análise, auxiliar o tomador de decisão, apresentando propostas reais de solução (SCHMIDT, 2008). Ainda, na visão de Carlos Rocha (2005), ao abordar brevemente os pontos negativos e positivos do neoinstitucionalismo em comparação com as concepções pluralista e marxista, ressalta o fato de que essa última, ao propor a elaboração de uma teoria geral do poder na sociedade, atua em um nível diferente de abordagem – enquanto as duas outras vertentes são mais adequadas para estudos de caso.

Acrescenta-se que o fenômeno das políticas públicas pode se apresentar por meio de três dimensões, do nível mais amplo e abstrato para o mais específico e concreto: *polity*, *politics* e *policy*. No âmbito da *polity*, a qual designa a dimensão institucional do sistema político-administrativo, têm-se aspectos como o sistema de governo e o funcionamento dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Essa, sendo a dimensão mais ampla, é aquela que estabelece os contornos possíveis da legalidade das demais dimensões. No que se refere à *politics*, tem-se os processos da dinâmica política e da disputa pelo poder, os quais podem ser marcados tanto por conflitos como pela cooperação, e que diz respeito às relações entre os três poderes do Estado, as relações entre

Estado, sociedade civil e mercado, a atuação dos partidos, a disputa eleitoral – essa é a dimensão procedimental. Por fim, a *policy* é tida como a dimensão material, e se refere ao “Estado em ação”, correspondendo às ações que realiza para resolver os problemas, atender às demandas da sociedade e do mercado. No âmbito das políticas públicas, a *policy* é mais bem traduzida pelo próprio conteúdo dela, apresentando-se na forma de diretrizes, programas, projetos e atividades (SCHMIDT, 2008).

As três dimensões – *polity*, *politics* e *policy* – todas traduzidas na língua portuguesa pela palavra polissêmica política, existem, na realidade, de maneira dinâmica e simultânea. Nesse sentido, Schmidt explica que:

As relações entre *polity*, *politics* e *policy* são permanentes e as influências são recíprocas. O arcabouço institucional, os processos e os resultados estão sempre imbricados. Mas, distinguir as dimensões e elucidar o que lhes é específico ajuda a compreender a complexa dinâmica da política nos dias atuais. (SCHMIDT, 2008, p. 2311, grifos do autor).

Por fim, as políticas públicas podem ser compreendidas a partir de um viés predominantemente procedimental, na medida em que é identificada a partir de fases de um ciclo, geralmente composto por cinco momentos: 1. percepção e definição do problema; 2. inserção na agenda política; 3. formulação; 4. implementação e 5. avaliação (SCHMIDT, 2008). Certamente, assim como a divisão entre *polity*, *politics* e *policy*, as fases das políticas públicas não são estanques, mas dinâmicas e, por vezes, ocorrem de modo simultâneo.

A fase 1 da percepção e definição do problema diz respeito à transformação de fatos e de relações para a condição de problema que necessita de uma solução. Essa questão pode, em um primeiro momento, parecer simples, entretanto há muitos fatores que interferem na capacidade de problematização de uma sociedade. Mesclam-se, aqui, aspectos da realidade com elementos subjetivos de percepção dessa realidade: em outras palavras, nem todo problema que é percebido socialmente pode possuir a gravidade e frequência que aparenta ter, enquanto que outro problema, por vezes muito mais constante, porém de impacto silencioso, pode não ser efetivamente identificado como tal. O reconhecimento dessa fase, logo, permite analisar e verificar empiricamente quais os atores sociais e os fatores circunstanciais que

intervenem na inserção ou não de certa temática na agenda política de um governo.

A identificação de um problema que precisa ser resolvido não pressupõe sua imediata inclusão na pauta de questões a serem alvo de deliberação política. A limitação (e por vezes inexistência) de recursos financeiros, humanos e materiais impõe o estabelecimento de prioridades; a definição de prioridades pressupõe valores, perspectivas de mundo e saberes, expressando-se por meio de disputas políticas conduzidas pelos mais diversos atores em torno de projetos – sem desconsiderar interesses corporativistas e particularistas. Logo, a inserção de um problema na agenda política ocorre por meio desse processo conflituoso, que se constitui em segunda fase do ciclo.

A fase 3 caracteriza-se pela formulação da política pública, momento no qual são estabelecidas as estratégias para solução do problema, além da própria definição de qual das possíveis soluções será considerada como a mais eficaz e eficiente. Nesse contexto, ganha relevo o aparato técnico, que possui o conhecimento científico tido como válido para avaliação das possíveis soluções em pauta; entretanto, outros tipos de saberes devem ser considerados concretamente para definir outros modos de intervenção no real. Em seguida, poderes legislativo e executivo exercem sua atribuição de legislar e regulamentar, respectivamente, as normas e procedimentos que compõem a política pública em questão, traduzindo-a em princípios, diretrizes e objetivos, a fim de especificar sua forma de implementação por meio de instrumentos, programas e projetos.

A fase 4 inicia na medida em que as verbas e os recursos humanos do aparelho burocrático do Estado – ou do Terceiro Setor – encontram-se disponíveis para tal: é o momento da implementação. Porém, reconhecendo-se que nenhuma definição teórica/técnica é capaz de apreender a complexidade da realidade, é sempre necessário tomar novas decisões no momento de implementação, de modo a viabilizar da melhor forma possível a concretização dos objetivos traçados, com atenção para as particularidades do espaço-tempo em que ela é realizada. Por essa razão, Schmidt (2008) ressalta a importância de que os atores que formulam as políticas públicas mantenham relação com aqueles que a implementam concretamente, reforçando a orientação pela descentralização responsável do processo, o que pode maximizar a legitimidade da política frente ao público-alvo.

Complementando o ciclo das políticas públicas, tem-se a fase 5 da avaliação, a qual diz respeito à verificação concreta dos resultados obtidos ou não, sua correspondência com os objetivos traçados e uma possível

redefinição de estratégias para a solução do problema (mudança e/ou continuidade da política pública). Não obstante exista a definição de princípios, diretrizes e objetivos, os quais devem servir de parâmetros no processo de avaliação, Schmidt (2008) ressalta que toda avaliação é um julgamento, o que pressupõe a coexistência de valores; logo, nenhuma avaliação é neutra ou completa.

De qualquer forma, é possível apresentar ao menos quatro dimensões de análise e verificação: avaliação da efetividade, que questiona em que medida a política foi realmente implementada; avaliação de eficácia, que analisa em que medida os resultados buscados foram alcançados; avaliação de eficiência, que correlaciona os resultados alcançados com os recursos investidos, e avaliação de legitimidade, que questiona a percepção dos sujeitos alvo da política sobre sua implementação (SCHMIDT, 2008). Certamente, uma avaliação que se proponha ser o mais completa possível deverá considerar essas quatro dimensões, porém é viável a análise de somente uma delas.

A singela menção a tal variedade de perspectivas teóricas, ênfases e níveis de abordagem tem a única finalidade de demonstrar as razões pelas quais há uma grande dificuldade na apresentação de um único conceito de políticas públicas. A conceituação do termo é, portanto, consequência de uma escolha do pesquisador em atribuir relevância a certo(s) fator(es) no contexto de seu recorte temático e metodológico. Nessa perspectiva, entende-se que é adequada à pesquisa realizada nesta tese, mais do que a apresentação de um conceito fechado, a explicitação das características que, tanto por um viés substancial quanto procedimental, mostram-se mais relevantes.

Igualmente, nos termos do exposto por Schmidt (2008), ressalta-se que todo recorte de pesquisa pressupõe escolhas do pesquisador, de modo que é possível concluir que não existem teorias completamente descritivas⁸¹. Logo, orientando-se metodologicamente pela interpretação dialético-hermenêutica que rege a pesquisa de campo, apresentam-se abaixo os aspectos que caracterizam as políticas públicas para esta pesquisa:

⁸¹ No mesmo sentido, Miguel (2005), ao abordar as teorias democráticas, entende que nenhuma análise pode ser compreendida como neutra, desprovida de valores e ideais. Qualquer teoria descritiva passa pelo filtro do pesquisador. Portanto, a diferenciação entre teorias normativas e descritivas deve possuir finalidade didática, apenas.

- a) elas pressupõem uma relação ambígua entre o Estado e a sociedade (incluindo-se o mercado), na medida em que transcorrem entre o consenso e o conflito;
- b) elas necessitam de um aparato legal, administrativo e técnico geral, porém demandam a consideração das especificidades da realidade concreta;
- c) elas são, ao mesmo tempo, um processo e um resultado de disputas políticas, desde a fase da percepção do problema até a fase de avaliação;
- d) elas envolvem a definição de prioridades de atuação, o que pressupõe a existência de valores e princípios;
- e) elas são construídas a partir de conhecimentos escolhidos por aqueles que tomam as decisões;
- f) elas abarcam a destinação de verbas públicas para certos fins e exigem planejamento e gestão de tais valores;
- g) elas pressupõem tomadas de decisão em diversos níveis, que podem ocorrer com maior ou menor atuação da população;
- h) elas representam a explicitação para a sociedade, especialmente em governos democráticos, dos propósitos de atuação do Estado e do governo, viabilizando maior transparência;
- i) elas implicam, quando efetivadas, a alteração da realidade social, política e econômica.

Diante da compreensão apresentada sobre políticas públicas, cabe retornar ao objetivo principal dessa seção e perguntar: afinal, quais são as finalidades dos conselhos gestores no âmbito das políticas públicas?

Em geral, a literatura especializada a respeito dos conselhos gestores aponta duas finalidades principais, que tendem a conduzir a uma terceira finalidade: o exercício do controle social e a captação de demandas da sociedade, constituindo-se, para isso, em espaço de disputa e negociação de projetos e, portanto, de ampliação da democracia (GOHN, 2006; GOMES, 2003; TEIXEIRA, 2000; CORREIA, 2000).

A expressão controle social originalmente na Ciência Política e na Sociologia aponta para o

[...] conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação,

também em relação a uma mudança do sistema normativo. (GARELLI, 1997, p. 283).

Nesse sentido, controle social remete a questões relacionadas com a justificação do poder do Estado, com a legitimidade do Direito e outros sistemas normativos, assim como com as formas internas de controle social, que são desenvolvidas por meio da família, da escola e da igreja no processo de socialização primária (GARELLI, 1997). Trata-se do controle do Estado sobre a sociedade, e desta sobre os indivíduos.

Claramente, o controle social que os conselhos gestores devem realizar não se refere a esse conceito. Pelo contrário, o controle social em questão apresenta-se de certa forma como um processo oposto ao conceito clássico citado. Constitui-se como um processo de vigilância por parte da sociedade sobre as decisões e atos do Estado, com ênfase significativa na forma dos investimentos de verba pública. Refere-se, portanto, à “[...] capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade” (CORREIA, 2000, p. 53), o que somente pode ocorrer na medida em que uma nova forma de relação entre Estado e sociedade (incluindo-se o mercado), de caráter democrático, estabeleça-se.

Em razão dessa atuação, pode-se interpretar também que cabe aos conselhos gestores, no âmbito do controle social, mediante os processos de deliberação – ou, pelo menos, de consulta – a possibilidade de realizarem uma gestão compartilhada, uma cogestão, dos bens públicos (GOHN, 2006). Entretanto, Gohn (2006, p. 10), ao se posicionar nesse sentido, destaca que não se trata de uma transferência de responsabilidades do Estado para a comunidade na prestação dos serviços públicos: “[...] não é competência do conselho a gestão propriamente do serviço público, ele deve fazer a apreciação prévia dos atos do gestor público nos planos, orçamento, normas básicas, avaliação de resultados para a população [...]”, porém sem que isso implique a substituição do gestor.

Percebe-se, portanto, que os conselhos gestores, como espaços de exercício do controle social, possuem o condão de contribuir para o alargamento do espaço político público, na medida em que eles são resultado do processo de democratização, mas simultaneamente meios de consolidação do processo democrático (CORREIA, 2000; GOHN, 2006) – o que é visto como uma terceira finalidade. Na medida em que os recursos públicos são oriundos de tributos pagos pela população, impõe-se o reconhecimento do direito e do dever da comunidade de conhecer,

interferir e fiscalizar se o emprego desses valores tem sido feito (efetividade), se está gerando os resultados esperados (eficácia), se está sendo empregado de forma a otimizar os recursos (eficiência), e se corresponde às necessidades prioritárias conforme entendimento da comunidade (legitimidade).

Em outras palavras, propõe-se e viabiliza-se, ao menos teoricamente, por meio dos conselhos gestores, que a população realize uma avaliação dos governos para além da avaliação eleitoral, que é o mecanismo clássico de prestação de contas da democracia (SARAVIA, 2006; GOMES, 2003). De fato, a perspectiva de ampliação dos espaços de atuação da população com relação às decisões e atos do Estado possui íntima relação com a crise da democracia representativa, especialmente no que diz respeito à prestação de contas. Logo, na medida em que possibilita um acompanhamento periódico e contínuo, a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas possibilita efetivar a cobrança da sociedade sobre os rumos tomados pelo governo, de modo a, eventualmente, corrigir os encaminhamentos dados antes das próximas eleições.

Por meio de uma correlação com as fases do ciclo de políticas públicas, é possível perceber que o exercício do controle social por parte dos conselhos gestores pode ser relacionado mais fortemente com as fases de implementação e de avaliação das políticas públicas. Na medida em que a implementação exige novas tomadas de decisão, o controle social exercido pelo conselho pode auxiliar nesse processo, verificando no caso concreto, na realidade local, quais são os rumos a serem seguidos. Contudo, é sem dúvida no momento da avaliação das políticas públicas que o controle social se manifesta de maneira mais evidente e contundente, verificando o andamento das políticas públicas no que diz respeito à efetividade, eficácia, eficiência e legitimidade.

A outra finalidade dos conselhos gestores, ainda mais amplamente apontada por autores que abordam a temática, está ligada à possibilidade de maior captação de demandas sociais, por meio da ampliação do espaço público – estatal e não estatal. Na medida em que possibilita a participação de grupos sociais que tradicionalmente não possuem acesso às instâncias clássicas de poder – congresso nacional, assembleias legislativas, câmaras de vereadores, poder executivo das três esferas de governo e poder judiciário – os conselhos gestores podem expandir a capacidade do Estado de identificar as necessidades, as lutas e os interesses que teriam ainda mais dificuldade de serem percebidos e ouvidos na ausência desses espaços.

Inclusive, na medida em que pode viabilizar o acesso de grupos sociais historicamente excluídos das instâncias de poder, também tem o condão de promover a diversidade de visões de mundo, de perspectivas sobre os problemas e de saberes, no viés da diversidade epistemológica do mundo.

O conselho gestor “trata-se de um aparato misto, pelo qual a sociedade penetra no Estado e busca introduzir uma lógica de persuasão sobre as questões mais sentidas pela sociedade, criando assim novas agendas e novos parâmetros para as ações governamentais” (TEIXEIRA, 2000, p. 104). Por essa razão, Elenaldo Teixeira (2000) entende que os conselhos gestores constituem uma nova institucionalidade; Gohn (2011), por sua vez, considera os conselhos uma forma de constituição de (novos) sujeitos democráticos.

Mais uma vez, em correlação com as fases do ciclo de políticas públicas, nota-se que a ampliação da democracia por meio do conselho gestor, com ênfase na perspectiva de captação de demandas, é potencialmente capaz de atuar em todas as fases de tal ciclo. Não obstante a constituição de um conselho de políticas públicas de saúde, de assistência social, de educação, de meio ambiente, por exemplo, signifique por si só a percepção de um problema, entende-se que a complexa definição desse problema e, posteriormente, sua inserção na agenda política são fenômenos que a simples existência do conselho não pressupõe. Em outras palavras, definir o problema no sentido de desenhar sua extensão, amplitude e gravidade pode ser um processo mais bem realizado por meio da atuação do conselho, na medida em que a população, vivenciando a realidade, conhece melhor os contornos da situação.

Igualmente, o conselho pode atuar interna e externamente como agente de promoção da problemática, pressionando o Estado para a sua priorização e inserção na agenda pública. Por fim, a depender do nível de tomada de decisão, o conselho pode se constituir no principal espaço de formulação da política pública ou, ao menos, tem o condão de influenciar no processo de escolha das possibilidades de solução, assim como nos meios por meio das quais elas serão desenvolvidas – no caso, na delimitação dos projetos e atividades. Nesse âmbito, visualiza-se com maior clareza a viabilidade de concretização da cogestão dos bens públicos.

Na confluência dessas duas finalidades se fortalece a possibilidade da terceira finalidade: a de que os conselhos gestores sejam meios de aprofundamento da democracia, de democratização do poder, do Estado e da sociedade (GOHN, 2011; GOMES, 2003; TEIXEIRA, 2000).

Teixeira (2000) destaca que esse processo pode ocorrer no âmbito do Estado, por meio da ampliação da esfera de decisão para além das instituições tradicionais da democracia, mas que também pressupõe o aprendizado e a assunção pela sociedade de uma ética de responsabilidade pública, ou seja, de uma compreensão da função pública que a condição de conselheiro comporta, a respeito da qual também é necessário prestar contas.

Nesse sentido, Gohn (2006, p. 10) complementa:

Numa sociedade marcada por inúmeros processos de exclusão social e de baixos níveis de participação política do conjunto da população, os conselhos assinalam para possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal. A possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado, representa a instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade; novas arenas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses.

Porém, é inegável que a concretização dessas finalidades não é fácil.

Identificar e interpretar as potencialidades e as dificuldades enfrentadas no processo de alcance dos ousados objetivos traçados pela legislação federal à reserva extrativista pressupõe a indicação de obstáculos já reconhecidos pela pesquisa científica à concretização dos conselhos gestores como espaços de captação de demandas e de fiscalização das políticas públicas. Por esse motivo, no próximo tópico a pesquisa se dedica a refletir sobre o conselho como espaço de participação, porém também de representação democrática.

4.3 OS CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO-REPRESENTAÇÃO-DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA

O tema dos conselhos gestores como instrumento de índole política, administrativa e jurídica é de grande relevância para aqueles que trabalham com as expressões do princípio democrático constitucional, em

especial no seu caráter participativo. Igualmente, reconhece-se que as discussões em torno de sua configuração estão relacionadas com a compreensão sobre a própria democracia, e a diversidade de modelos que buscam entendê-la, descrevê-la e/ou apresentá-la sob um viés predominantemente normativo. Entretanto, parte-se do entendimento de que, no contexto desta pesquisa, mais relevante do que recuperar as características teóricas das matrizes representativa, participativa e deliberativa da democracia⁸², é considerar especificamente as configurações dos conselhos gestores em si, para então refletir sobre as possíveis correlações destes com as perspectivas teóricas. Nessa seção, parte-se do concreto e do específico, para o teórico e o geral, iniciando-se pela identificação imediata dos conselhos como espaços de participação, para reconhecer internamente o pressuposto representativo de seu funcionamento e, então, complementar a abordagem com o viés deliberativo.

A atribuição, nessa ordem, das três diferentes dimensões dos conselhos gestores de políticas públicas adota como referência a construção histórica de Adrian Lavallo e Ernesto Vera (2011) a respeito do processo de transformação da relação polarizada entre democracia representativa e democracia participativa, para uma relação de complementação das duas matrizes, mudança ocorrida no contexto das inovações institucionais realizadas no Brasil, ao longo da década de 1980 e 1990.

Lavallo e Vera (2011) explicam que a oposição das duas matrizes foi perdendo força lentamente ao longo do século XX, especialmente após o fim dos Anos Dourados, em razão da aproximação da linguagem neoliberal à linguagem dos democratas participacionistas, no fenômeno que foi nomeado de confluência perversa. Por outro lado, o farto desenvolvimento no Brasil de espaços institucionais que incluíram a população nos processos de tomada de decisão do Estado – orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas e conferências nacionais – permite atribuir à feição institucional do Estado brasileiro a característica de participativo (LAVALLE, 2011). Toma-se a análise dos conselhos gestores nesta pesquisa, portanto, no contexto do chamado *cenário de pós-participação*, que pode ser explicado como

⁸² Na obra *Licenciamento ambiental no Estado Democrático de Direito: a participação popular no caso do OSX Estaleiro/SC*, esta pesquisadora realizou um apanhado teórico sobre as correntes liberal-pluralista e deliberativa pelo viés analítico.

[...] um cenário de pesquisa e teorização pós-participativo no sentido de a institucionalização e capilaridade territorial de arranjos participativos diversos, e a magnitude de atores sociais envolvidos nesses espaços, colocarem um conjunto de problemas impensável a partir do registro original da participação como demanda de inclusão e de autodeterminação. Assim, “pós” não [...] alude ao fato de as promessas associadas à ideia de participação terem se mostrado irrealizáveis, infundadas ou historicamente superadas [...], mas atenta para o fato de as questões cruciais terem mudado [...] após a institucionalização em larga escala de arranjos participativos. (LAVALLE, 2011, p. 14).

Logo, partindo-se do reconhecimento de que a larga ampliação dos espaços formais de participação se instalaram mediante práticas de representação extraparlamentar, o que pressupõe distinguir o fenômeno da representação da estreiteza do governo representativo à qual foi associada pelas revoluções liberais, passa-se a compreender o conselho gestor de política pública em meio a esse debate.

No entendimento de Maria da Glória Gohn (2011), o termo participação pode ser compreendido a partir de ao menos três níveis: o político, o da prática social e o conceitual. Quanto ao primeiro, têm-se os processos de democratização, enquanto que o segundo se refere às ações concretas realizadas, envolvendo movimentos sociais e organizações. A construção conceitual do que é e do que representa a participação depende do paradigma teórico adotado – logo, pode corresponder a uma grande variedade de conteúdos. Lavalle e Vera (2011) adotam também uma acepção trinar, atribuindo ao termo a condição de categoria da prática dos atores sociais, categoria das teorias democráticas (com diferentes pesos de relevância) e procedimento desenvolvido a partir de leis e disposições regimentais.

Percebe-se, portanto, que a expressão participação se apresenta de forma polissêmica. Sem adentrar em teorias específicas, Gohn (2011) complementa a explicitação a respeito da ambiguidade do termo ao apontar o que chama de quatro paradigmas analíticos: participação liberal; participação autoritária; participação revolucionária e participação democrática/radical. Ao abordar a concepção liberal, ressalta-se a ênfase na liberdade individual característica dessa

perspectiva filosófica, de modo que sua direção é o fortalecimento da sociedade a fim de impedir as ingerências do Estado na vida privada.

A vertente autoritária é caracterizada por uma participação fictícia, reduzida a expressões de massa induzidas pelo Estado no contexto de celebrações nacionalistas, presentes em regimes socialistas e fascistas, por exemplo. Porém, também ocorre em regimes de democracia de baixa intensidade (SANTOS; AVRITZER, 2002), quando a participação é de caráter cooptativo, sem verdadeira autonomia dos que participam, de modo que a mesma é promovida com o intuito de atribuir legitimidade às decisões tomadas pelas autoridades.

O paradigma analítico revolucionário pressupõe necessariamente o questionamento do poder instituído, de modo que a participação se estabelece na forma de coletivos de luta contra relações de dominação, nos marcos do ordenamento jurídico em vigor, por meio de canais paralelos ou mesmo mediante uma combinação dessas duas formas, como no caso dos conselhos no âmbito da Comuna de Paris e seus precedentes históricos.

O entendimento de que a participação pode implicar um processo de democratização profunda remete ao paradigma analítico que Gohn (2011) nomeia de democrático-radical. Nessa perspectiva, a participação é vista como um meio para modificação da sociedade como um todo – não apenas como um elemento do procedimento para decisões públicas legítimas. A característica marcante dessa concepção é o pluralismo: de sujeitos sociais, de espaços, de processos. Assim, atribui-se relevância à diversidade de associações e reconhece-se o papel dos movimentos sociais. Em suma, “Participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo [...], é dividir responsabilidades com a comunidade” (GOHN, 2011, p. 21-22). Nessa esteira de pensamento, tal paradigma aproxima-se da proposta de democracia de alta intensidade (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Para esse viés analítico, que pode ser compreendido como a matriz participacionista que se apresentou como a mais forte crítica aos limites da democracia representativa no século XX, a participação se correlaciona profundamente com os princípios fundamentais da democracia – a igualdade política e a autodeterminação cidadã – em razão de sua estrita afinidade com a soberania popular. A noção de que o povo possui o direito de decidir a respeito do futuro pressupõe o exercício da igualdade política, para ser possível a expressão das diferentes concepções; na matriz participacionista, isso implica a atuação da própria comunidade, para que mediante sua autodeterminação individual, possa

elaborar sua concepção de bem, na condição de sujeito moral que é. (LAVALLE; VERA, 2011).

Diante disso, no contexto dessa matriz, questiona-se: afinal, quem é que participa? A resposta inicial a essa pergunta, no contexto da linguagem política atual, conduz à expressão sociedade civil. Analiticamente, essa ganhou forte desenvolvimento no âmbito da teoria da democracia deliberativa de Jürgen Habermas, obtendo corpo conceitual e uso corrente na linguagem política e sociológica. A respeito de sua composição, tem-se que:

Para tal modelo teórico, a separação existente entre Estado e sociedade deve se manter, mas também deve haver a separação da *sociedade civil* frente ao mercado. A sociedade civil é identificada por Habermas (1997, v. II) por meio de um núcleo institucional, formado por *associações e organizações livres, não estatais e não econômicas* –, além do papel destacado exercido pelos meios de comunicação de massa e pelas grandes agências. Cabe, portanto, à sociedade civil realizar a ponte de ligação entre a esfera privada – âmbito das experiências pessoais – e a esfera pública – na qual tais biografias se entrelaçam a ponto de formarem problemas sociais que são tematizados –, conduzindo à formação da opinião. (CHRISTMANN, 2015, p. 137-138, grifos da autora).

Esse conceito, entretanto, é alvo de uma série de críticas por diferentes linhas teóricas, especialmente em razão de seu caráter excessivamente homogêneo e consensual. Em outras palavras, a generalidade com que a sociedade civil foi concebida não permite reconhecer as relações de poder existentes internamente a ela. Questões de raça, de gênero, de classe – apenas para citar os temas interseccionais mais comuns – tornam-se opacas, como se todas as pessoas tivessem a mesma possibilidade de serem ouvidas na esfera pública.

Nessa linha, Santos (2002a) explica que, como tantas outras relações do projeto da modernidade ocidental, também a relação entre Estado e nação (sociedade) se constituiu como um dualismo: Estado e sociedade civil seriam opostos excludentes. Destaca-se que essa construção dicotômica está intimamente ligada com a correlação entre atribuição de poder (ao Estado) e privação de poder (à sociedade)

subjacente à lógica do contrato social (especialmente no viés hobbesiano), que se expressa também por meio dos conceitos de soberania externa e interna.

De qualquer forma, a oposição entre Estado e sociedade foi fundamental na elaboração da teoria política liberal, especialmente quando essa se tornou legitimadora do modo de produção capitalista. Caberia, assim, à sociedade civil atuar de modo a limitar o poder do Estado, o qual é visto intrinsecamente como tendente à arbitrariedade; logo, a sociedade civil é o polo da virtude, enquanto o Estado configuraria o mal na forma de instituição (LUCHMANN, 2007).

Certamente, é necessário reconhecer que ao longo de diferentes períodos históricos o grau de oposição entre Estado e sociedade variou, existindo momentos em que o primeiro absorveu a segunda, e vice-versa⁸³. De qualquer forma, a construção dicotômica da relação entre Estado e sociedade civil conduziu à despolitização das relações internas a ela, na medida em que o poder político-jurídico do Estado foi concebido como a única forma de poder. Assim, “a partir daí, a forma de poder estatal, mais ou menos democrática, pôde coexistir com formas mais ou menos despóticas de poder social sem que a natureza democrática do sistema político fosse posta em causa.” (SANTOS, 2002a, p. 174).

Uma breve recuperação histórica da formação da dicotomia entre Estado e sociedade civil é relevante para explicar a profundidade da problemática, a fim de destacar a necessidade de repensar sua configuração. É indispensável reconhecer que existe uma disputa de sentido em torno da expressão sociedade civil, a qual representa um embate entre diferentes projetos políticos, os quais possuem por base paradigmas analíticos diferentes sobre participação. O reconhecimento dessas limitações é essencial para a análise da atuação concreta da sociedade civil no âmbito dos conselhos gestores.

Apenas no interior das associações, tidas na teoria deliberativa como estruturas basilares para conformação da esfera pública, há legalmente uma diversidade de interesses e escopos, na medida em que seus membros podem ser desde pessoas da comunidade numa associação de bairro, até mesmo grandes sociedades empresárias em uma associação

⁸³ No âmbito da produção das normas jurídicas e sua expressão em regimes jurídicos diferentes, essa oposição foi traduzida na dicotomia entre Direito Público e Direito Privado, a qual também não se manteve com a mesma rigidez a partir da insurgência do neoliberalismo. Uma análise sobre esse processo histórico em correlação a tal dicotomia pode ser lido no texto de Facchini Neto (2010).

de setor produtivo ou de prestação de serviços. Criticando o caráter homogeneizante em torno da sociedade civil, em especial no que diz respeito ao perfil presumidamente democrático de suas associações, afirma-se:

Com efeito, percebeu-se que uma leitura teórica dava, a priori, uma legitimidade de participação e representação da sociedade civil que as evidências empíricas contestavam: a heterogeneidade de objetivos, interesses e formas de organização; os vínculos estreitos com o sistema político; e a influência do contexto na atuação e formulação política destes sujeitos coletivos **desautoriza uma leitura que imprime uma natureza necessariamente democrática deste campo.** (LUCHMANN, 2007, p. 148, grifos nossos).

Assim, é indispensável reconhecer que a ideia genérica de sociedade civil exclui as noções de poder internas a ela, desconsiderando a existência da sociedade política. É, portanto, pressuposto do debate crítico admitir que ela é composta de distintas associações, diversos movimentos sociais, sindicatos de classe e patronais, conselhos profissionais, e também por indivíduos – homens e mulheres, de diferentes classes sociais, de cor branca, parda ou preta – possuindo uma composição extremamente heterogênea, conflituosa e/ou colaborativa. Por outro lado, apontar esses limites também não pode gerar a presunção de que a sociedade civil é necessariamente não democrática, sob pena de recair em maniqueísmos. Logo, não obstante essas críticas e complementações ao conceito, o uso da expressão não é dispensável, visto que ao menos é capaz de diferenciar a sociedade do mercado.

Na sequência, pergunta-se: como essa participação pode ocorrer no âmbito dos conselhos gestores?

De fato, os conselhos gestores de políticas públicas são formas institucionalizadas de atuação da sociedade em espaços de decisão (ou apenas consulta) da política estatal. Esses espaços públicos não exclusivamente estatais possibilitam a participação da sociedade por meio de, geralmente, entidades que devem representar os interesses dos grupos afetados/envolvidos com as políticas públicas em questão: é “[...] o fenômeno da representação no interior da participação [...]” (LUCHMANN, 2007, p. 140, grifo da autora), cuja identificação e problematização é típica do contexto pós-participativo. Entretanto, essa representação não se estrutura na forma tradicional da democracia

representativa, visto que dispensa o sufrágio universal e, em muitas vezes, ocorre sem que existam procedimentos claros de eleição.

Nesse contexto, cabe questionar como interpretar a representação nesses espaços e que critérios de legitimidade podem ser adotados ou reconhecidos no caso dessas práticas de representação extraparlamentares formais. Porém, para que seja possível compreender essas especificidades, é necessário explicitar, ainda que de modo sucinto, como se concebeu a representação política em seu viés tradicional.

Sem a pretensão de discorrer historicamente sobre a construção moderna do conceito de representação, é relevante de qualquer forma ressaltar que, como tantos outros conceitos, a concepção que se consagrou a ponto de se naturalizar foi resultado de contingências históricas e escolhas realizadas pelos atores políticos da época, especialmente no período pós-revoluções liberais. Nesse sentido, a concepção moderna de representação está intimamente ligada com o processo de criação e justificação do Estado moderno como único âmbito de exercício do poder político, por meio do contrato social, com inspiração essencialmente hobbesiana. (ALMEIDA, 2011).

Na medida em que o contrato social é forjado entre dois polos – sociedade civil e Estado – cuja relação é dicotômica, para sustentar a ligação entre os dois extremos é necessário um liame. Esse liame se constituiu por meio do conceito de representação, sendo o Estado o representante da comunidade, a qual surge como tal no momento do contrato social e passa a ser o ente representado. Nesse sentido, forja-se a autorização, também chamada consentimento, como o momento fictício de “assinatura do contrato”, o qual estabelece o critério de legitimidade do poder político. Logo, o ato de autorização é que forja a representação, de modo que ambos não se equivalem e a segunda segue o primeiro.

Cabe destacar, igualmente, que as teorias contratualistas de justificação do poder do Estado moderno buscaram formas racionais de consolidar a coesão social, o que ocorreu por meio do conceito de nação, conforme abordado anteriormente. No âmbito do conceito de representação, essa busca por unidade social também obteve expressão, de modo que Hobbes

amplia a distância entre representantes e representados, acentuando os elementos relacionados à unidade social e à capacidade inventiva do representante de criar o povo ou a comunidade a ser representada. **Desse modo, a separação entre Estado e sociedade é operada de**

forma abissal e a influência do indivíduo é reservada ao momento do pacto. (ALMEIDA, 2011, p. 59, grifo nosso).

Essa conformação monolítica da nação também significou no tema da representação a negligência à pluralidade de vozes e visões, o que implicou uma concepção que dispensa a necessidade de o representante espelhar o representado⁸⁴ ou de desempenhar um mandato em seu nome⁸⁵. Essa concepção unívoca se mostrou adequada no período pós-revolução francesa a fim de garantir estabilidade política e segurança jurídica para a obtenção dos interesses da classe burguesa emergente.

A teoria política liberal, então, no desenrolar do processo histórico, irá fundir representação e governo representativo, de modo que as eleições se tornaram o processo de renovação dessa relação de representação, sendo que o voto passou a ser o novo ato fundacional. Posteriormente, quando o sufrágio universal se tornou inevitável socialmente, sua consagração foi percebida como um meio de conciliação do exercício do poder estatal com a ideia de autodeterminação individual e, principalmente, de soberania popular, nos termos da teoria contratualista de Rousseau. Também, na medida em que as eleições se tornam periódicas, passa a ser incorporado o elemento da prestação de contas (*accountability*⁸⁶), que ocorreria conjuntamente à avaliação de reeleição, aspecto que, entretanto, desenvolve-se criticamente somente na teoria política do século XX.

Conforme é amplamente conhecido, ao longo do século XX os limites do modelo representativo são alvo de reflexão teórica profunda, inclusive por meio da matriz participacionista. Porém, é especialmente no âmbito do cenário pós-participação que a separação entre representação e governo representativo precisa ser tematizada – não porque esse deixe de

⁸⁴ A expressão “espelhar o representado” se refere ao viés analítico da representação como representatividade sociológica do representado, a qual no contexto histórico de consolidação do conceito não vigorou. (COTTA, 1997).

⁸⁵ A representação política como desempenho de um mandato toma de empréstimo do direito privado a perspectiva de que o representante fala em nome do representado, defendendo seus direitos e interesses; trata-se da representação como delegação, (COTTA, 1997).

⁸⁶ A *accountability* é compreendida como um movimento de troca de informação, argumentação e sanção entre representante e representado, que implica uma avaliação do representado às ações do representante (LAVALLE; VERA, 2011).

ser necessário ao exercício do poder político, mas porque aquela não se resume a esse método.

Afinal, no âmbito dos conselhos gestores, existe representação, mas como pensar a legitimidade dessa atividade quando não há eleições? Em outras palavras:

Como pensar o reconhecimento da autoridade (direito de falar por ou em nome de outros) e da atividade representativa (medida em que a representação aproxima-se dos interesses e preferências dos indivíduos) em um modelo que não possui controle institucionalizado e definição clara de quem são os constituintes? (ALMEIDA, 2014, p. 183).

Nesse contexto, Almeida (2014) aborda propostas de autores que buscam repensar a representação para além do ato do voto e da atribuição estática de posição aos atores Estado (como representante) e sociedade (como representada) no âmbito do contrato social. São propostas que procuram refundar a mediação entre Estado e sociedade, entre soberania estatal e autodeterminação individual, para além das eleições, mas por meio de uma perspectiva processual e contínua.

Destaca-se nesse contexto o reforço da importância da *accountability*, expressão que se popularizou e que possui sentido próximo ao de prestação de contas e de julgamento político, significando esse último o monitoramento pela sociedade civil das ações do Estado, inclusive para fins de verificação da responsividade⁸⁷, especialmente por meio da liberdade de expressão. Igualmente, é interessante destacar a compreensão de Rosanvallon (apud ALMEIDA, 2014) em torno de uma visão mais processual da legitimidade democrática, que se desprende do rito eleitoral para implicar uma visão ampliada do âmbito político, por meio de três espécies⁸⁸ de legitimidade: pela imparcialidade, pela

⁸⁷ Esse conceito diz respeito à avaliação sobre a fala e a ação do representante em atenção às demandas do representado (LAVALLE; VERA, 2011). Possui maior apelo no âmbito da perspectiva da representação como relação de delegação.

⁸⁸ A imparcialidade e a reflexividade estão ligadas a instituições estatais com funções específicas cujos componentes frequentemente não são escolhidos por eleição, mas cujas decisões precisam encontrar fundamento democrático. Assim, a imparcialidade é o critério de legitimidade de atuação das agências reguladoras e de conselhos e comissões técnicas, respaldados democraticamente

reflexividade e pela proximidade. Essa última está ligada às expectativas sociais em torno da atuação dos governantes, impondo-lhes que se aproximem dos reclamos dos cidadãos, constituindo o que nomeia de “democracia de interação”. Abrem-se as portas, assim, para novos meios de constituição da relação representante-representado, as quais precisam ser pensadas de forma específica no âmbito dos conselhos gestores.

Conjuntamente, é necessário discutir o que torna a representação democrática, ou seja, como é possível identificar novos fundamentos de legitimidade democrática diante de processos de autorização menos formais que a eleição, porém potencialmente mais permanentes.

Frente a isso, considerando as instituições de cogestão (como os conselhos gestores) espaços de compartilhamento de poder, Debora Almeida (2014) parte do reconhecimento de que essas inovações institucionais fortalecem o fim da polaridade entre sociedade civil e Estado na medida em que aquela deixa de estar exclusivamente na posição de representada, para passar a atuar como representante – o que exige repensar o conceito de autoridade. No mesmo sentido, conforme já destacado, impõe-se identificar novos critérios de legitimidade democrática.

No que diz respeito à atuação da sociedade na condição de representante, nota-se que há uma quebra de paradigma na relação estática estabelecida pelo contrato social. Tem-se, diante da nova realidade, que o exercício da autoridade decorre mais da tarefa, da atuação como representante do que do sujeito que a realiza. Nesse sentido, Almeida (2014) ressalta o fato de que a atuação da sociedade em espaços formais como os conselhos gestores decorre de mecanismos institucionais que a regulamentam. No contexto dos conselhos deliberativos de reservas extrativistas, o exercício da autoridade da sociedade civil possui respaldo na Lei do SNUC, no Decreto federal que o regulamenta, na instrução normativa do ICMBio que detalha suas competências e, por fim, no regulamento que o institui. Percebe-se, então, que o respaldo para essa atuação ocorre indiretamente através do próprio Estado, que investe a sociedade civil nos poderes para decidir conjuntamente a ele – o que pode e deve ser reforçado através de mecanismos internos de autorização.

pelo saber científico – pretensamente imparcial. Por outro lado, a reflexividade seria o fundamento da atuação das cortes constitucionais, tendo em vista sua potencial capacidade de identificar as demandas das minorias que não são expressas pelo sistema representativo parlamentar. (ROSANVALLON apud ALMEIDA, 2014).

Quanto ao fundamento de legitimidade democrática – ou seja, o que faz a representação ser democrática – Almeida (2014) destaca o próprio reconhecimento do poder público, de forma concreta, quando da nomeação das entidades e indivíduos representantes em conselhos gestores – situação que poderia ser transposta no estudo de caso dessa pesquisa para a homologação das vagas e instituições pelo ICMBio. Porém, com maior ênfase, a autora apresenta o julgamento público da pertinência das propostas defendidas e aprovadas/rejeitadas pelas entidades no âmbito das instituições de cogestão (prestação de contas discursiva/deliberativa) e a legitimidade desenvolvida a partir do saber prático e da vivência com a problemática alvo de discussão⁸⁹.

No que se refere às instituições de cogestão brasileiras, apesar de incluírem especialistas na temática e na política pública, como é o caso dos conselhos de políticas compostos por trabalhadores da área e prestadores de serviços, **os saberes envolvidos muitas vezes estão dissociados de um conhecimento técnico** ou de um saber epistemológico. **Organizações da sociedade civil e indivíduos representativos nas ICGs compartilham ou adquirem um saber prático ou relacionado à vivência com o problema** que os aproximam mais de uma comunidade de praticantes [...]. Os indivíduos a desenvolvem ao longo do seu histórico de participação e envolvimento com a política. (ALMEIDA, 2014, p. 192, grifos nossos).

Percebe-se, portanto, a construção de critérios distintos e novos de legitimidade para a representação da sociedade civil nesses espaços. Porém, essa é uma discussão teórica emergente no Brasil e no mundo (ainda que mais focada na representação extraparlamentar informal) que não poderia ser aqui exposta em sua completude, de modo que muitos outros fatores/características têm sido utilizadas para designar a legitimidade da representação nesses contextos: por afinidade; de modo virtual; como mediadores políticos; no exercício de representação não

⁸⁹ O reconhecimento da legitimidade da representação em conselhos gestores com base no envolvimento com a política e no saber prático desenvolvido é de grande relevância para o estudo de caso desenvolvido nesta tese, na medida em que fomenta reflexões que auxiliam no respaldo dos achados empíricos.

eleitoral; representação cidadã; representantes discursivos, entre outros (LAVALLE; VERA, 2011).

Por outro lado, é necessário reconhecer que a ampliação irrestrita do conceito de representação ou, nos termos aqui apontados, dos mecanismos de constituição de autoridade (consequência da autorização) e dos fundamentos de legitimidade, pode conduzir ao esvaziamento do conteúdo da representação. Em suma, a vulgarização do instituto pode implicar a impossibilidade de diferenciar a representação da participação, assim como da atuação na esfera pública informal, nos termos da teoria da democracia deliberativa. Essa confusão teórica pode, mais seriamente, produzir a concessão de legitimidade democrática de maneira irrefletida e irresponsável a qualquer ator que se coloque na arena pública, discutindo temas de interesse geral.

Em razão disso, considerando a compreensão do estudo de caso realizado, nesta tese adota-se o paradigma do cenário pós-participativo, é reconhecida a necessidade de ampliação da representação para além do processo eleitoral parlamentar, identifica-se a quebra da relação estática entre representante (Estado) e representada (sociedade civil) decorrente do contrato social hobbesiano e admite-se a necessidade de identificar novos fundamentos de legitimidade para atuação da sociedade civil e indivíduos em conselhos gestores, porém não se deixou de perquirir a existência de alguma espécie de autorização/consentimento que seja capaz de explicar a presença da entidade ou do indivíduo dentro do conselho, para além da homologação de sua condição pelo ICMBio. Igualmente, a atuação da sociedade civil (e da comunidade extrativista) fora do conselho foi interpretada como influência discursiva no âmbito da esfera pública informal – logo, como expressão da dinâmica deliberativa.

Assim, compreendida a base teórica em torno de quem participa e como participa, mediante a problematização da sociedade civil e a explicitação do conceito tradicional de representação e seu desenvolvimento teórico nas instituições de cogestão brasileiras, é possível aprofundar as especificidades concretas em torno do funcionamento dos conselhos gestores.

Lígia Luchmann (2007; 2008) destaca como características do espaço institucional constituído pelos conselhos gestores de políticas públicas a atuação de caráter voluntário das associações e entidades representativas dos diversos setores; a existência de organizações que militam em diferentes espaços participativos e a escolha das entidades representantes mediante diferentes processos – fóruns, eleições, indicações, etc. Igualmente, esses espaços são constituídos com base na ideia de paridade de representação entre Estado e sociedade, o que,

entretanto, comporta particularidades a depender de suas bases legais de criação.

É possível afirmar que a legitimidade da representação realizada pelas entidades é mais orgânica e forte na medida em que a escolha dos representantes se dá por meio de assembleias e fóruns em que todo o grupo, ou a maioria dele, esteja presente. Porém, por vezes, a legitimidade está forjada na ideia de que se constituem em grupos/entidades com histórico de luta social no campo em questão, enquanto em outras situações se estabelece uma relação entre legitimidade e conhecimento técnico sobre a temática em debate (LUCHMANN, 2008). Nesse sentido, principalmente no último caso, alerta-se para o risco de progressivo afastamento dos representantes da sociedade frente às suas bases caso a qualificação e a competência se sobressaírem como principais e preponderantes na definição dos assentos do conselho gestor. Corre-se o risco, em razão disso, de minimizar as possibilidades de democratização do Estado e da sociedade, visto que a atuação das ONG's pode significar uma espécie de “elitismo popular” (TEIXEIRA, 2000).

Por outro lado, o conjunto da sociedade – ao qual se opõe o Estado, em paridade de assentos – representa, na realidade, um diverso e por vezes concorrente grupo de interesses, nos termos já apontados. Em razão disso, com frequência a paridade numérica de assentos não se traduz em paridade política, visto que a diversidade de interesses da sociedade civil pode enfraquecê-la, enquanto a unidade interna do Estado – até mesmo induzida pela nomeação dos membros pelo governo – pode ser significativa (LUCHMANN, 2008; 2009).

Os problemas de representação e de participação existentes nos conselhos gestores podem se intensificar a depender da maneira a partir da qual se definem quais entidades ou categorias devem possuir assento no conselho gestor; se elas estão pré-definidas na legislação ou se há autonomia para o conselho fazê-lo. Mesmo quando o próprio conselho, por meio de assembleias ou fóruns setoriais de políticas públicas, tem a possibilidade de definir e redefinir os grupos que terão assento, pode ocorrer falta de capilaridade social desse instrumento se ele não está articulado com outros mecanismos de participação mais específica e local.

Igualmente, a capacidade de implementar as deliberações resultantes dos debates do conselho é um fator apontado pelos autores como problemático. Em primeira instância, tem-se que o fato do conselho estar vinculado ao órgão executivo correspondente tende a ser um elemento limitador de sua autonomia, visto que por vezes o embate político ocorre contra o Estado. A autonomia pode ser suprimida ainda

mais na medida em que o chefe desse órgão é o presidente do conselho e que o próprio conselho não possui existência jurídica apartada da estrutura da máquina pública. Em outras palavras, os conselhos gestores não possuem personalidade jurídica, o que pode gerar empecilhos de caráter jurídico para a propositura de ação judicial, na medida em que autor e réu confundem-se (LUCHMANN, 2009).

Para minimizar esses problemas, deve-se reconhecer que o desenho institucional é um importante aspecto de observação. Nesse sentido, Lígia Luchmann (2009, p. 3) entende que o desenho institucional se refere aos “[...] procedimentos ou [a]os mecanismos de operacionalização – normas, regras, atores e espaços – da participação e da tomada de decisões [...]”, os quais devem ser analisados a fim de se explicar o fenômeno da participação-representação em casos concretos. Voltar a atenção para o desenho institucional significa considerar que as regras estabelecidas para o funcionamento do conselho também são variáveis relevantes no encaminhamento das atividades desse espaço.

Especialmente, Luchmann (2009) propõe que o desenho institucional seja resultado de deliberações do grupo, de modo a eliminar ou diminuir fatores que dificultem a participação. Como elementos relevantes a avaliar para o desenho institucional, citam-se: a) os atores que participam do conselho, retomando o problema da paridade com o Estado; b) o modo como se institui o processo participativo, em especial quanto às formas internas de escolha dos representantes, o que está relacionado com a capilaridade social; c) quanto ao local e ao tempo do processo deliberativo, aspecto que está relacionado com a dependência da máquina pública para seu funcionamento.

Igualmente, na tentativa de minimizar os problemas da perda de relação das entidades representativas com suas bases e de inexistência de efetiva paridade política, Teixeira (2000) aponta a importância de reforçar a autonomia dos conselhos, indicando o uso de mecanismos judiciais, em certas circunstâncias; defende a revogabilidade dos mandatos dos conselheiros representantes da sociedade na medida em que a legitimidade de atuação, revista constantemente, não esteja mais presente; ressalta que a legitimidade das decisões do conselho está intimamente ligada à sua publicidade, e pensa que é necessário refletir sobre formas de inserir o cidadão não organizado nesses espaços.

Logo, trata-se de reconhecer que a simples presença de organizações não governamentais atuantes na área temática do conselho gestor não implica a efetiva representação dos interesses de parte da sociedade; igualmente, não se deve partir da pressuposição de que todas as associações defendem interesses públicos não estatais, pois há uma

grande variedade interna; por fim, deve-se reconhecer que a assunção de um assento em um conselho gestor não significa a permissão para decidir pessoalmente, mas que é indispensável para a legitimidade da atuação do conselheiro a constante prestação de contas frente ao setor representado, o que pode ser viabilizado pela discussão pública informada.

As dificuldades apresentadas e os aspectos relevantes a serem considerados para a minimização dos problemas permitem igualmente concluir que os conselhos gestores estão estruturados como espaços participativo-representativos; contudo, demandam também a coabitação dos pressupostos da democracia deliberativa (FUNG; COHEN, 2007).

O modelo da democracia participativa procura recuperar em Rousseau o princípio da soberania popular, no sentido de que os cidadãos são os próprios formuladores da lei ao qual estão submetidos, entendendo que a forma mais legítima de concretizá-lo é por meio da participação dos cidadãos nos espaços formais estatais de discussão e formulação de políticas públicas. A participação não é um aspecto meramente procedimental, na medida em que ela possui um caráter pedagógico, que possibilita a formação de cidadãos mais críticos e interessados na coisa pública, de maneira a ampliar a democracia para espaços não estatais, como a indústria e a escola (PATEMAN, 1992).

Nota-se, assim, que a essência da democracia participativa se mostra significativamente coerente com o projeto político que percebe nos conselhos gestores um meio para a democratização da sociedade e do Estado. Porém, a proposta de tal modelo não subtrai do cidadão o direito de participar em benefício das associações e demais organizações. De fato, na medida em que as associações produzem informações e auxiliam na mobilização social, possuem sua importância reconhecida como instâncias capazes de reforçar a pressão popular e facilitar o engajamento político – mas elas não são substitutas da participação individual (LUCHMANN, 2012).

Por outro lado, os democratas participacionistas são alvo de críticas contundentes na medida em que não são capazes de apresentar alternativas exequíveis de participação direta em sociedades complexas; analiticamente, a base teórica da democracia participativa não fornece fatores, variáveis ou quadros que viabilizem a realização de estudos empíricos a partir desse modelo. Logo, sem que se considere a existência da representação no interior da participação e se admita a grande relevância que as associações e organizações possuem nos conselhos, não é possível pensar e avaliar esses espaços de decisão de maneira aprofundada e crítica. Portanto, o modelo da democracia participativa é indispensável, porém insuficiente.

Nesse cenário, propõe-se que o modelo da democracia deliberativa possa complementar o olhar analítico em torno do funcionamento dos conselhos, na medida em que acrescenta o conceito de esfera pública – ainda que se exija uma ampliação do conteúdo dessa expressão e o reconhecimento da conflitualidade que lhe é inerente. Sucintamente, tem-se que a proposta deliberativa encabeçada por Habermas (1997) forja a legitimidade das decisões políticas na influência que elas devem sofrer por parte da esfera pública – espaço informal em que ocorrem processos deliberativos caracterizados pela conformação de discursos racionais pautados pelos princípios da inclusão, igualdade, não coação e reciprocidade. Nesse processo, as associações civis possuem papel de relevância.

Assim, o modelo de democracia deliberativa não propõe a complementação do sistema representativo tradicional por meio da atuação direta da população, mas entende que as decisões políticas devem ir além da simples agregação de preferências individuais, conforme preconizado pelas perspectivas liberal-pluralistas de Schumpeter e Dahl. Elas devem, então, ser o resultado da influência do processo racional comunicativo desenvolvido na esfera pública, mediante o protagonismo das associações e dos movimentos sociais. No entanto, além dos pressupostos deliberativos da esfera pública serem contundentemente interrogados, questiona-se também em que medida a esfera pública informal é realmente capaz de interferir nas decisões tomadas nos espaços tradicionais de poder do Estado (CHRISTMANN, 2015).

O modelo da democracia deliberativa, porém, ao ressaltar o papel da esfera pública informal, permite retomar a importância dos espaços não institucionais para a consolidação da democracia. No âmbito dos conselhos gestores isso significa que não basta a presença da população – por meio da representação – atuando diretamente nas decisões se essas entidades não forem capazes de deliberarem na esfera pública informal, se elas não estiverem atentas aos debates levantados no espaço público não estatal. Em outras palavras, pensar a prestação de contas do conselheiro frente a quem ele representa, garantir a responsividade de suas ações e decisões, analisar o jogo de forças internas à representação da sociedade, verificar na realidade concreta a real paridade política entre Estado e sociedade podem ser ações mais bem desenvolvidas desde que se reconheça a importância também do âmbito não formal. Em suma, aproximar esse aspecto da democracia deliberativa do estudo dos conselhos gestores é uma forma analítica de considerar o necessário retorno das associações às suas bases de representação – e, igualmente, dos indivíduos em relação às suas comunidades.

Dessa forma, entende-se que a conclusão de Lüchmann pode ser adequadamente aplicada aos conselhos gestores, quando a autora firma que “[...] uma sociedade democrática depende da articulação, não isenta de tensões, entre os pressupostos da participação, da representação e da deliberação, levados a cabo [...] por indivíduos, associações e instituições” (LÜCHMANN, 2012, p. 77). No mesmo sentido, Fung e Cohen (2007), na condição de defensores da democracia radical, propõem o que chamam de arranjos participativo-deliberativos.

Defendendo a democracia deliberativa no sentido de que as decisões públicas devem ser obtidas por meio do debate racional inclusivo e a democracia participativa, tendo em vista sua capacidade de impactar mais fortemente as assimetrias de poder, Archon Fung e Joshua Cohen (2007) entendem que o aprofundamento da democracia exige a formação de arranjos participativo-deliberativos, que possibilitem a correlação dos aspectos positivos de cada um dos modelos, por meio do que chamam de deliberação participativa direta.

Uma abordagem radical-democrática alternativa é a que se apóia (sic) na **singular competência prática que têm os cidadãos enquanto usuários dos serviços públicos, sujeitos da política pública e da regulação ou moradores que têm conhecimento contextual de suas vizinhanças e ecossistemas**. A idéia (sic) é basear-se nessas competências, trazendo cidadãos comuns para deliberar sobre determinadas questões públicas. Tipicamente, tais estratégias criam oportunidades para que um número limitado de cidadãos delibere entre si ou com os administradores, visando a melhorar a qualidade de alguma decisão pública, talvez **pela introdução de conhecimento local, novas perspectivas, interesses excluídos ou pelo reforço da responsabilização pública**. (FUNG; COHEN, 2007, p. 230, grifos nossos).

Dessa forma, confere-se enfoque aos espaços nos quais são convocados para participar cidadãos diretamente envolvidos com os problemas em análise, o que pode ser um estímulo para o desenvolvimento da responsabilidade política, na medida em que cada cidadão expõe sua visão sobre o problema. Certamente, nem todos poderão participar de todos os espaços o tempo todo; logo, mostra-se imprescindível que aqueles que se encontram, no momento, na posição

de decisores, estejam ligados aos demais por meio de uma rede de comunicação – a própria esfera pública informal, segundo é possível compreender.

Certamente, reconhece-se que esse modelo é viável basicamente em nível local, para tomadas de decisão envolvendo temas na microescala. Entretanto, na medida em que a atuação dos cidadãos em processos participativo-deliberativos seja mais constante, a perspectiva pedagógica da participação tem o potencial de alimentar o interesse por questões de maior amplitude, eventualmente reforçando a capacidade da esfera pública informal influenciar os espaços tradicionais de poder político. De qualquer forma, mostra-se bastante promissor para pensar o funcionamento dos conselhos de políticas públicas.

Logo, não obstante a proposta dos arranjos participativo-deliberativos não inclua a presença de associações e entidades como componentes do processo deliberativo, entende-se que a elaboração de Fung e Cohen (2007) no sentido de reconhecer a possibilidade de coabitação entre deliberação e participação, pode ser ao menos parcialmente aplicada à realidade dos conselhos gestores para pensar suas possibilidades e dificuldades de atuação.

Considera-se, portanto, que os conselhos gestores podem ser mais bem compreendidos analiticamente como espaços formais de tomada de decisão em torno de políticas públicas, em que Estado, sociedade civil e, por vezes, mercado, participam diretamente do processo político, administrativo e eventualmente jurídico de implementação dos programas e projetos para efetivação de direitos fundamentais reconhecidos constitucionalmente, atuação que pressupõe mecanismos diversificados para realização da autorização e da prestação de contas (representação extraparlamentar formal), cujo viés consensual é complementado pelo viés conflituoso mediante a atuação da esfera pública informal (deliberação).

Diante do exposto, no próximo capítulo passa-se a analisar a política pública de proteção da sociobiodiversidade e, em especial, a reserva extrativista e seu conselho gestor.

5 POLÍTICA DE PROTEÇÃO DA SOCIOBIODIVERSIDADE: A RESERVA EXTRATIVISTA E O FRAMEWORK DE ELINOR OSTROM

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação constitui-se como expressão do reconhecimento da necessidade do Estado brasileiro definir uma política pública para a proteção da biodiversidade. A reserva extrativista, por sua vez, em razão do histórico de lutas sociais que marcou sua criação, pode ser concebida com um instrumento legal para efetivar a política pública de proteção da sociobiodiversidade.

O objetivo desse capítulo se direciona, então, para conhecer e contextualizar a reserva extrativista como instrumento jurídico-político no histórico de construção das unidades de conservação como institutos legais de proteção da biodiversidade. Nesse viés, buscou-se igualmente apreender as bases constitucionais e infraconstitucionais dos chamados direitos socioambientais a fim de forjar os fundamentos da missão constitucional de sua proteção. Igualmente, é relevante conhecer as bases legais infraconstitucionais que normatizam a competência e as atribuições dos conselhos gestores de UC's, principalmente de RESEX, para viabilizar a análise criteriosa da atuação do CD da RESEX Pirajubaé.

Por fim, o capítulo se destina a discutir, com base na obra de Elinor Ostrom (1990), as reflexões e críticas construídas em torno de três modelos entendidos pela autora como influentes para a elaboração de políticas públicas no que diz respeito à gestão de bens públicos não estatais. A partir de tais críticas, Ostrom (1990) desenvolveu a proposta que chama de quadro de estudo (framework), no qual apresenta elementos a serem analisados para considerar os processos de tomada de decisão em torno da gestão de sistemas de recursos naturais comuns, posteriormente complementado na obra de Amy Poteete, Marco Janssen e Elinor Ostrom (2009).

5.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE: DOS PARQUES NACIONAIS ÀS RESERVAS EXTRATIVISTAS

Abordar a proteção da biodiversidade pelo viés das políticas públicas, sobretudo mediante uma perspectiva histórica, pressupõe reconhecer que a identificação dessa necessidade decorre de um processo político, situado de modo espaço-temporal. Não obstante as especificidades de cada época, apontar as alterações de concepção em

torno disso tem como intuito demonstrar que essa questão não é natural, mas construída social e culturalmente.

Como consequência, as legislações e instituições relacionadas com a proteção da natureza existentes atualmente são herdeiras de diferentes concepções a respeito dos objetivos aos quais essa proteção concede primazia. O estabelecimento de prioridades, por sua vez, está essencialmente atrelado à visão subjacente sobre a relação entre seres humanos e natureza, a qual foi hegemonicamente forjada a partir da razão indolente que subjaz ao pensamento abissal moderno. Mecanismos e referências normativas são criados com base em finalidades sociais, as quais estão assentadas em visões filosóficas, epistemológicas e éticas. Diante disso, a primeira parte dessa seção se propõe a compreender três visões diferentes sobre a proteção da natureza, para posteriormente analisá-las frente ao SNUC, de modo a aprofundar a reserva extrativista.

5.1.1 Preservacionismo x conservacionismo: a emergência do socioambientalismo

A destinação de espaços territoriais específicos para certos fins nas sociedades humanas ao longo da história não foi algo incomum, especialmente se for reconhecida a complexidade que permeia a relação do ser humano com a natureza. Nesse sentido, Josep Fontana (2000), em sua abordagem sobre a história geral, ressalta que aspectos do ambiente físico, do meio, não podem ser entendidos como de interesse somente às ciências naturais; pelo contrário, também pelo viés da história é necessário reconhecer “que o homem está na natureza, porque é parte dela: que sua própria evolução é estreitamente delimitada pelas possibilidades que lhe oferece o meio em que vive” (FONTANA, 2000, p. 35, grifo do autor).

Nesse viés, espaços territoriais foram mantidos intocáveis por motivos míticos e religiosos; outros foram especialmente reservados para usufruto de específicos grupos sociais; alguns foram temporariamente mantidos em repouso, para recuperação e futuro uso para agricultura (VALLEJO, 2002). Assim, para além de uma perspectiva a-histórica que pretenderia identificar um único uso ou destino a espaços territoriais específicos, a história humana denota variações nesse aspecto, assim como nos meios – jurídicos, sociais, políticos, culturais – por meio dos quais essas destinações foram feitas. Dessa forma, assim como existem evidências históricas de que o conceito de parque natural já existiria desde a Mesopotâmia e há registros históricos de que na Idade Média europeia os senhores feudais e os reis reservavam áreas para seu uso exclusivo,

com finalidade principal de exercitar a caça (VALLEJO, 2002), há também fontes históricas que apontam a existência de direitos consuetudinários de uso comum da população sobre específicos recursos naturais em propriedades de senhores feudais não cercadas, na Inglaterra medieval (DARDOT; LAVAL, 2017).

Nessa perspectiva, o surgimento contemporâneo da compreensão de proteção da biodiversidade por meio da criação de espaços territoriais específicos, cercados para tal, nos quais deve existir apenas a vida selvagem (*wilderness*) é igualmente um artefato da sociedade humana, temporal e espacialmente localizada: a sociedade ocidental moderna capitalista eurocêntrica. João Souza (2013) destaca que o eurocentrismo característico dessa sociedade significou a concessão de primazia à visão sobre a relação entre ser humano e natureza desenvolvida na Europa e na América do Norte, com a conseqüente desconsideração de outras possíveis compreensões⁹⁰.

Segundo Souza (2013, p. 21), o movimento de proteção da natureza europeu e norte-americano surgiu no século XIX, e estruturou-se a partir de um tripé: “[...] a redescoberta do romantismo na natureza, a exploração científica do mundo natural e a repulsa causada pela ameaça e pelo desaparecimento de espécies selvagens, especialmente de pássaros”. A visão romântica e bucólica em torno da natureza possui íntima relação com a percepção de que o industrialismo assumiu tão grandes espaços físicos (da cidade) e simbólicos (na vida das pessoas) que se tornou necessário se evadir (dessa realidade) para locais em que fosse possível contemplar a natureza selvagem (VALLEJO, 2002; GANEM, 2011). Tal visão romântica foi impulsionada e fortalecida pelos escritos de poetas e admiradores da natureza como o norte-americano Henry David Thoreau e o alemão Johan Wolfgang Von Goethe (SOUZA, 2013).

Em um cenário de destruição causada pelo desenvolvimento moderno, industrial e urbano, o preservacionismo teve como objetivo proteger a natureza reverenciando seus aspectos estéticos e espirituais. John Muir, importante teórico do preservacionismo, foi um autor que antecedeu os pensamentos da Deep Ecology, a qual é posteriormente aprofundada em seus fundamentos com Aldo Leopold, na obra *A Sand County Almanac*, de 1949 (OST, 1995). A Deep Ecology – ou ecologia profunda – “[...] visa a fundamentar a ideia de que o ser humano precisa

⁹⁰ Percebe-se, portanto, que igualmente o modelo predominante de espaços especialmente protegidos na forma de parques é, ao menos em parte, resultado da colonialidade do saber e do poder.

integrar-se ao ambiente. [...] Na realidade, vai mais além: visa a desconsiderar a proeminência humana [...]” (LEITE, 2007, p. 138).

Nesse sentido, o preservacionismo do século XIX expressou-se no século XX como corrente minoritária através da ecologia profunda. François Ost (1995) destaca que essa corrente recai em simplificações, já que não identificam limites entre ser humano e natureza. Logo, a natureza passa a sujeito de direito (Natureza-Sujeito), assim como o ser humano. O Direito, no entanto, é produzido pelos homens e para os homens, de modo que o autor compreende a problemática como sintoma de uma crise: “[...] crise do limite: já não conseguimos discernir o que deles nos distingue” (OST, 1995, p. 9).

Cabe destacar que o preservacionismo, em sua expressão legislativa e institucional, implicou a pressuposição da necessidade do afastamento de qualquer tipo de vida humana da natureza para a concretização da proteção dessa. Assim, conforme Antonio Diegues (2001), John Muir atuou na luta pela implantação de parques nacionais, focados na ideia de natureza selvagem. Logo, tal perspectiva “[...] vê nos parques nacionais a única forma de salvar pedaços da natureza, de grande beleza, dos efeitos deletérios do desenvolvimento urbano-industrial” (DIEGUES, 2001, p. 23).

Historicamente, a exploração científica do mundo natural foi significativamente desenvolvida por viajantes europeus e norte-americanos que acompanharam expedições colonizadoras, realizando observações e registros sobre a fauna e a flora encontradas, o que fortaleceu a importância da preservação desses espaços naturais tão ricos em espécies. Na transição do século XIX para o século XX, tanto a constatação em torno da extinção de espécies de aves nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa, quanto a situação de risco de espécies na África do Sul, constituíram-se em fatores definitivos para firmar o entendimento de que se mostrava indispensável a criação de espaços territoriais de preservação, que deveriam ser mantidos intocados e isolados, sem a presença de quaisquer grupos humanos⁹¹, admitindo-se

⁹¹ Segundo Diegues (2001, p. 32), “toda concepção de ‘conservação’ passa necessariamente pela noção do mundo natural” da respectiva sociedade, e essa noção é diferente para grupos humanos que partilham ideologias, representações e saberes distintos. Entende ele, portanto, que a ideia de que espaços protegidos não podem admitir a presença de seres humanos é, na verdade, um neomito: o mito moderno da natureza intocada. Nessa perspectiva, entende-se que Diegues coloca em questionamento o entendimento de que a modernidade implicou a destradicionalização das práticas sociais (GIDDENS, 1991), o que teria

somente a presença de seres humanos para fins de pesquisa científica (SOUZA, 2013; VALLEJO, 2002).

Nesse processo, criaram-se os primeiros parques nacionais nos EUA – Yellowstone, em 1872 e Yosemite, em 1864 – assim como em outros países, como a Floresta Indígena Tsitsikamma, na África do Sul, em 1890; o Parque Nacional Real, na Austrália, em 1879; o Parque Nacional Banff, no Canadá, em 1885, e Tongariro, em 1894, na Nova Zelândia (SOUZA, 2013). Percebe-se, portanto, que aos poucos se mundializou a concepção de proteção da natureza no viés preservacionista⁹², não obstante as especificidades sociais e culturais dos demais continentes.

Tal processo de mundialização foi impulsionado pela realização de uma série de convenções internacionais e regionais, as quais tinham como objetivo discutir as melhores formas de garantir a proteção da biodiversidade, definindo categorias e estabelecendo suas características.

A primeira tentativa nesse sentido ocorreu na Convenção para a Preservação da Flora e da Fauna, em 1933, na qual foram definidas as características dos parques nacionais: áreas controladas pelo Poder Público, onde a caça é proibida, destinadas a proteção da flora e da fauna, dos objetos de interesse estético, geológico e arqueológico, e abertas a visitação pública. (GANEM, 2011, p. 78).

conduzido à completa racionalização da sociedade, não havendo mais espaço para representações desse gênero. Porém, o ser humano é um ser complexo, simultaneamente natureza e cultura, marcado pela unidualidade originária, e é formado pelo circuito razão/afeto/pulsão, instâncias que se relacionam de forma complementar e, inclusive, contraditória, mas de modo coexistente, ainda que à razão seja conferida prioridade de ação. (MORIN, 2001b). Dessa forma, entende-se que a complexidade do ser humano implica reconhecer que também há mitos, símbolos, dogmas para o homem moderno.

⁹² Diegues (2001) entende, diferentemente, que a concepção conservacionista preexistiu à preservacionista. O conteúdo atribuído a cada uma delas, no entanto, é muito próximo ao explicitado por Roseli Ganem (2011) e Souza (2013). Considerando-se que a construção histórica desses dois últimos autores é mais coerente com as transformações do conceito de desenvolvimento (aproximação da questão do bem-estar humano), acompanhar-se-á essa concepção. Entretanto, a contribuição de Diegues (2001) será essencial para a realização da crítica à perspectiva conservacionista, de modo a promover a emergência do socioambientalismo.

Em meio a esse processo, criou-se a União Internacional de Conservação da Natureza (UICN), um organismo internacional, composto não somente por representantes de governos, mas também por entidades públicas (centros de pesquisa e universidades), organizações não governamentais nacionais e internacionais, que teve sua finalidade principal voltada para a discussão e a propositura de medidas relacionadas à preservação e à conservação da natureza (SOARES, 2003). A sua criação ocorreu, após décadas de discussões interrompidas pelas guerras mundiais, em 1948, em um congresso promovido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A relevância desse organismo internacional está relacionada com seu protagonismo nas discussões sobre o papel dos espaços territoriais especialmente protegidos ao longo do século XX, de modo que sua atuação, especialmente por meio dos Congressos Mundiais de Parques Nacionais, influenciou no processo de mudança do paradigma preservacionista para o conservacionista (SOUZA, 2013).

As rápidas e intensas transformações sociais, econômicas e culturais do século XX também atingiram as concepções em torno da proteção da natureza. Lentamente, os países da América Central e do Sul e dos continentes africano e asiático obtiveram voz nas discussões, destacando suas especificidades ecológicas, sociais e culturais, de modo a ressaltar a inadequação do modelo preservacionista, que pressupõe o isolamento de grandes áreas naturais da presença humana (SOUZA, 2013). Tal viés perdeu legitimidade como estratégia primordial e a perspectiva conservacionista, direcionada para o uso racional de recursos e o manejo de espécies e ecossistemas se fortaleceu (VALLEJO, 2002). Essa abertura para uma diferente compreensão em torno da relação entre ser humano e natureza foi fortalecida pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972.

Enfim, em 1982, o Terceiro Congresso Mundial de Parques Nacionais da UICN, realizado em Bali (Indonésia), representa, na visão de Souza (2013) e de Luis Vallejo (2002), o marco temporal da quebra do paradigma preservacionista rumo à incorporação das demandas das populações, inclusive tradicionais, nos debates a respeito das estratégias de proteção da biodiversidade.

A partir do III Congresso Mundial de Parques Nacionais, em 1982, firmou-se uma nova estratégia em que os parques nacionais e outras unidades de conservação **só teriam sentido com a elevação da qualidade de vida da população dos países em vias de desenvolvimento**. Reafirmaram-se os

direitos das sociedades tradicionais e sua determinação social, econômica, cultural e espiritual, recomendado-se (sic) aos responsáveis pelo planejamento e **manejo das áreas protegidas que respeitassem a diversidade dos grupos étnicos e utilizassem suas habilidades**. (VALLEJO, 2002, p. 70, grifos nossos).

Nota-se, portanto, que pela primeira vez na contemporaneidade as discussões políticas a respeito de institutos jurídicos adequados à proteção da natureza, especialmente da biodiversidade, aproximam-se das ideias de ocupação do território, de manejo dos recursos naturais, de planejamento da gestão dos espaços públicos – de certa forma, da perspectiva sobre desenvolvimento. Especialmente, a reflexão volta-se para a possibilidade das próprias comunidades locais se tornarem agentes da conservação ambiental e, simultaneamente, para o reconhecimento de que a negligência às suas necessidades é um fator dificultador para o sucesso das políticas públicas. Nessa esteira, outros documentos internacionais foram elaborados e divulgados, os quais reforçaram o liame existente entre conservação da natureza e desenvolvimento, ressaltando a importância de pensar o manejo de espécies e de ecossistemas não mais por um viés estritamente técnico, porém incorporando ao processo de gestão os aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais (SOUZA, 2013; GANEM, 2011).

Nesse histórico, a Convenção sobre a Diversidade Biológica⁹³ completa e complementa os documentos internacionais relevantes que influenciaram as políticas públicas brasileiras destinadas a estabelecer instrumentos de proteção da natureza, a qual foi incorporada no Brasil por meio do Decreto n. 2519, de 16 de março de 1998. Tal Convenção foi um dos cinco documentos⁹⁴ que resultaram das discussões traçadas na

⁹³ Os Estados Unidos da América não assinaram a Convenção pelo fato de entenderem que sua proposta de repartição justa e equitativa dos benefícios decorridos da exploração dos recursos genéticos não é capaz de garantir a proteção dos direitos de propriedade intelectual decorrentes de sua exploração (SOARES, 2003). A correlação entre direitos de propriedade intelectual e proteção da biodiversidade é tema extremamente espinhoso que não diz respeito ao objeto desta tese. Para saber sobre o assunto, vide: Liz Sass, 2016.

⁹⁴ Além dessa Convenção, também foi adotada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, a qual definiu em âmbito mundial as primeiras normas voltadas a reduzir o lançamento dos gases de efeito estufa; subscrição da Declaração do Rio, da Agenda 21 e da Declaração de Princípios

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992, e ficou conhecida como Cúpula da Terra. Constituiu-se como uma convenção-quadro, espécie de tratado no qual são definidos princípios, metas e objetivos gerais, sendo de responsabilidade de cada Estado-parte a criação de legislação nacional para cumprir as diretrizes estabelecidas.

Tal Conferência, realizada no cenário após a Queda do Muro de Berlim, possibilitou problematizar as diferenças de desenvolvimento e de pobreza entre os países, inaugurando oficialmente o uso dos termos países desenvolvidos, países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos, no âmbito do eixo Norte-Sul. De fato, o contexto de problemas já não era o mesmo, visto que o foco no problema da poluição dos micróbios ambientais nos países desenvolvidos havia sido em grande parte mitigado, mediante o uso de tecnologias apropriadas. Entretanto, no âmbito dos países em desenvolvimento, a situação era diferente, de maneira que restou claro que o tratamento da problemática exigia medidas distintas para cada realidade (SOARES, 2003).

Segundo Ganem (2011), o interesse pelo tema da biodiversidade ganhou destaque à época porque os registros apontavam aumento do desmatamento nas florestas tropicais, e os avanços da biotecnologia conferiam às espécies da fauna e da flora novas possíveis aplicações e ganhos econômicos. Segundo Sass (2016) o segundo viés ganhou mais força ao longo do processo de elaboração do documento e mesmo após isso, em razão da influência de setores interessados na aplicação econômica dos recursos biológicos (e dos conhecimentos tradicionais associados a eles), como empresas, institutos de pesquisa agrícola e farmacêutica, além dos detentores da matéria-prima: os povos indígenas e as comunidades tradicionais.

Conceitualmente, a Convenção consagrou a diversidade biológica como:

[...] a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 9).

sobre as Florestas, todas de caráter principiológico e de definição de diretrizes políticas para atuação dos Estados (SOARES, 2003).

Percebe-se, assim, a escolha por um conceito de diversidade biológica que prioriza a identificação de diferentes escalas de variedade – intraespécies, interespécies e dos diversos ecossistemas. Ainda, dentre os diferentes dispositivos da Convenção, destaca-se o artigo 10, que versa sobre a utilização sustentável de componentes da diversidade biológica:

- c) Proteger e encorajar a **utilização costumeira de recursos biológicos** de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação ou utilização sustentável;
- d) **Apoiar populações locais na elaboração e aplicação de medidas corretivas** em áreas degradadas onde a diversidade biológica tenha sido reduzida; [...]. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 13, grifo nosso).

Nota-se, portanto, que a Convenção reconhece em certos contextos a relevância do papel das populações locais. Entretanto, é preciso apontar que, observando-se o conjunto de seus dispositivos, a Convenção centrou-se principalmente na preocupação de reger as formas de acesso aos recursos biológicos e de repartição dos ganhos obtidos com seu uso na biotecnologia, além da transferência de tecnologia, do que propriamente em pensar em estratégias de gestão do território voltadas para o desenvolvimento das populações locais em consonância com a proteção da natureza. Logo, tem-se um reforço da condição de dependência dos países do Sul frente aos do Norte e uma incapacidade de propiciar a construção de um novo sentido de sustentabilidade (CAVALHEIRO, 2015). Assim, esse documento mostra-se inadequado para desenhar uma política pública pensada e analisada com o viés prioritário para a gestão do território.

Não obstante o aspecto positivo dessa mudança de rota, é indispensável apontar a crítica contundente existente ao conservacionismo, pela ênfase demasiada às supostas necessidades materiais do ser humano. De fato, o conservacionismo muito se identifica com a concepção antropocêntrica de meio ambiente e sua proteção. O antropocentrismo do tipo economicocêntrico “[...] reduz o bem ambiental a valores de ordem econômica, fazendo com que qualquer consideração

ambiental tenha como ‘pano de fundo’ o proveito econômico pelo ser humano” (LEITE, 2007, p. 137)⁹⁵.

Ost (1995), por sua vez, afirma que a visão predominante na modernidade retrata o ser humano e a natureza como elementos de uma relação que se dá essencialmente por contradição e exclusão – o que resulta na dominação da natureza pelo ser humano (a razão metonímica que hierarquiza uma das partes ao todo). Nesse caso, não se compreende os aspectos que aproximam ser humano e natureza, mas somente os elementos que os diferenciam: é a Natureza-Objeto. É, portanto, a natureza, para o Direito, coisa, sendo apropriável, a ser usada e abusada – cuja expressão mais contundente foi a propriedade privada absoluta.

Portanto, o conservacionismo é um passo positivo na incorporação das necessidades humanas, no entanto não pode se limitar à perspectiva economicocêntrica – mostrando-se, diante disso, ainda insuficiente para embasar a proteção da sociobiodiversidade.

De qualquer forma, no Brasil o tratamento da questão da biodiversidade e de sua relação com o desenvolvimento seguiu caminhos muito próximos à esfera internacional, sofrendo-se grande influência nas escolhas das políticas públicas de proteção da natureza. Monosowski (1989 apud PECCATIELLO, 2011) estabelece uma periodização em torno das políticas ambientais no Brasil, de acordo com o direcionamento das atenções. Nessa esteira, na década de 1930 prevaleceu uma perspectiva focada nos recursos naturais isoladamente, considerando as necessidades da indústria nascente, o que é claramente representado pelos Códigos de Águas, de Mineração e Florestal, todos de 1934. Esse período se estende até início de 1970, e ficou marcado igualmente pela criação dos primeiros parques nacionais e estaduais.

Os primeiros parques nacionais brasileiros surgiram apenas na década de 1930 [...]: Itatiaia, criado em 1937, Iguazu e Serra dos Órgãos, criados em 1939. No entanto, o primeiro parque criado no Brasil com o objetivo explícito de proteção da natureza teve caráter estadual: o Parque Estadual da Cidade, atualmente Parque Estadual da Capital, criado em 10 de fevereiro de 1896, pelo Decreto

⁹⁵ Nessa esteira, a legislação ambiental brasileira até a década de 1980 foi preponderantemente um reflexo dessa concepção restrita e segmentada de meio ambiente; o tratamento era setorializado, a partir dos recursos naturais em questão – água, florestas, fauna, flora – os quais eram tratados exclusivamente como bens com importante uso econômico.

335, na cidade de São Paulo [...]. (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2011, p. 345).

Por volta da década de 1970, ganhou relevância simultaneamente duas abordagens: o foco na poluição industrial e a perspectiva do planejamento territorial (MONOSOWSKI, 1989 apud PECCATIELLO, 2011). Ainda, entretanto, predominava uma visão fragmentada sobre o meio ambiente, de modo que a legislação ambiental brasileira até a década de 1980 foi preponderantemente um reflexo desse tratamento setorializado, a partir dos recursos naturais em questão – água, florestas, fauna, flora – os quais eram tratados exclusivamente como bens com importante uso econômico. Somente a partir da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6938/1981, é que o meio ambiente começou a ser concebido como um todo integrado e complexo, ou seja, como macrobem ambiental⁹⁶.

Em meio a esse processo mais geral, ocorreu uma gradual abertura da legislação brasileira para diferentes tipologias de áreas protegidas. O Código Florestal de 1965 e o Código de Fauna de 1967 estabeleceram a possibilidade de criação de unidades de uso indireto, agregando as reservas biológicas aos parques, e de uso direto, as florestas nacionais e os parques de caça – denotando o desenvolvimento de uma concepção não estritamente preservacionista. Posteriormente, tal construção de tipologias variadas é complementada pela Lei 6902, de 27 de abril de 1981, que estabeleceu as estações ecológicas e as áreas de proteção

⁹⁶ A Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 3º, I, define que meio ambiente é “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;” (BRASIL, 1981). Da leitura da norma percebe-se que não se trata de uma lista de elementos individualizados – como floresta, rio, mar, animais – mas de um todo incorpóreo e imaterial. A essa concepção relacional e orientada eticamente pelo antropocentrismo alargado, posteriormente alçado ao status constitucional, atribui-se a designação de macrobem ambiental. Dessa condição decorre a possibilidade de proteção autônoma do meio ambiente, que passa a ser visto de forma unitária, cuja titularidade é difusa – mesmo que eventualmente esteja localizado em imóvel particular ou de domínio da União, Estados ou municípios, visto que se trata de bem de uso e interesse comum do povo. Isso não significa que seja impossível juridicamente individualizar seus elementos de composição; pelo contrário, florestas, rios, fauna e a flora são concebidos como microbens ambientais, mercedores de legislação específica – porém a proteção ambiental é pensada para além dessa individualização, o que reforça o caráter não econômico de sua tutela jurídica (LEITE, 2007).

ambiental, assim como pelo Decreto 89336, de 31 de janeiro de 1984, o qual definiu as reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico. Mais tardiamente, as reservas extrativistas foram previstas pela primeira vez pela Portaria 627/1987, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tendo sido reconhecidas como unidades pelo Decreto Federal 98897/1990 (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2011).

Nesse contexto, Benjamin (2001) destaca a maneira casuística e assistemática com que as áreas protegidas foram sendo criadas e administradas no Brasil, consequência da variedade de concepções filosóficas já citadas, o que resultou, com frequência, em confusão de regimes jurídicos, sobreposição de unidades e ineficiência na obtenção dos objetivos legais. Nesse contexto, é possível perceber que a variedade de tipos de áreas protegidas, voltadas em parte para a preservação e em parte para a conservação dos recursos, retrata no Brasil a disputa igualmente existente em âmbito internacional a respeito da melhor estratégia para a proteção da natureza.

Por outro lado, a dinâmica interna da realidade brasileira, com ênfase para os movimentos sociais – rurais, urbanos, ambientais, democráticos – ao longo da década de 1980, fez emergir um terceiro viés, nomeado de socioambientalismo.

Uma nova modalidade de conservação surgiu da **associação entre movimentos sociais que lutam pelo direito de acesso à terra e aos recursos naturais por camponeses, pescadores, ribeirinhos, povos da floresta** e de setores do ambientalismo do Terceiro Mundo para os quais a **crise ambiental está profundamente associada à crise do modelo de desenvolvimento**. [...] No bojo desses movimentos [...] está a crítica a um ambientalismo importado dos países industrializados que não reflete as aspirações e os conceitos sobre a relação homem/natureza nos países do Sul. (DIEGUES, 2001, p. 23-24, grifos nossos).

Constata-se, então, a emergência de direitos que conjugam a dimensão ambiental, cultural e coletiva. Essas lutas buscam recuperar o valor da diversidade cultural, denunciando a concepção excludente da racionalidade homogeneizante da modernidade, “[...] que hoje se expressa[m] na afirmação das identidades dos povos e na reivindicação

de seus direitos de ser: direitos a existir, a reafirmar uma cultura a reapropriar-se de um patrimônio natural [...]" (LEFF, 2001, p. 348, grifo do autor).

Percebe-se, nessa linha, que a partir da década de 1980 nem direito ambiental nem direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais caminhavam sozinhos no Brasil, de modo que uma pauta comum de batalhas foi sendo consolidada, gerando a criação do termo socioambiental, que designa a compreensão de que a proteção da biodiversidade deve ser pensada de maneira conjugada à sociodiversidade. Assim, no início da década de 1990 é criada pelos precursores da união desses movimentos sociais o Instituto Socioambiental (ISA) (STEFANELLO, 2014). Tem-se, portanto, que o socioambientalismo é uma corrente de pensamento concebida como uma tentativa de interpretação científica das lutas de povos e comunidades tradicionais⁹⁷ pelo reconhecimento de seu direito de existir, de vivenciar suas formas de vida – demandas que foram reforçadas por ambientalistas que identificaram nessas comunidades a possibilidade de outras maneiras de relação com a natureza.

As lutas socioambientais precisam ser traduzidas do campo político para o campo jurídico, a fim de que se expressem como direitos e garantias na legislação, de modo a possibilitar sua efetividade (LEFF, 2001; FLORES, 2009). Para isso, indispensável é reconhecer os conflitos socioambientais que permeiam e contextualizam tais lutas. Dessa maneira, em detrimento de um conceito mais amplo de conflito socioambiental, considerando o recorte temático desta pesquisa, entende-se que:

⁹⁷ A terminologia povos e comunidades tradicionais rivaliza com a expressão populações tradicionais na literatura e na legislação brasileira. Nos termos do estudo de Roberta Castro e Myriam Oliveira (2016), porém, as nomenclaturas não carregam fortes diferenças epistemológicas, havendo preponderância no uso de uma ou outra por questões semânticas. Nesta tese, optou-se pelo uso da expressão povos e comunidades tradicionais quando se refere ao gênero desses grupos que protagonizaram lutas socioambientais para a garantia de seu modo de vida, culminando na incorporação do socioambientalismo na CF/88 e, para se referir aos grupos sociais para os quais são criadas reservas extrativistas, utiliza-se a expressão comunidades tradicionais. A razão da escolha da terminologia em questão se relaciona com a posterioridade do Decreto 6040/2007 frente à Lei do SNUC, o qual utiliza o termo povos e comunidades tradicionais, além de ter sido o diploma legislativo que finalmente atribuiu um conceito jurídico a esses grupos sociais.

[...] os conflitos socioambientais [...] dizem respeito aos conflitos de afirmação destes “novos direitos” que se encontram no cruzamento das agendas sociais, ambientais e culturais, tais como os direitos territoriais, o respeito à diversidade cultural e identidade, a proteção dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais, a defesa dos conhecimentos tradicionais, dentre outros (MOREIRA, 2017, p. 19).

Assim como os conflitos ambientais que se caracterizam pelo embate de diferentes estratégias de apropriação e aproveitamento da natureza (LEFF, 2001), os conflitos socioambientais também pressupõem a disputa em torno dos usos dos recursos naturais. Por outro lado, há quem defina conflitos socioambientais como as relações sociais de tensão entre grupos pela gestão do patrimônio natural e cultural (VIVACQUA; FREIRE, 2005), aspecto que também compõe o conceito aqui defendido. Ressalta-se, entretanto, que a essas características deve ser acrescentada a presença dos povos e comunidades tradicionais como um dos atores do conflito, nos termos do conceito de Eliane Moreira (2017).

Diante disso, nesta pesquisa, compreendem-se os conflitos socioambientais como as disputas pela apropriação e uso dos bens ambientais, que perpassam as dimensões material (subsistência dos povos por meio da natureza), sociocultural (direito à cultura e ao seu modo de vida) e dos saberes (conhecimentos e imaginário social que subjaz às demais dimensões), nas quais os povos e comunidades tradicionais lutam pelo reconhecimento de seus direitos.

Entretanto, a perspectiva socioambiental que pressupõe a articulação entre a proteção da biodiversidade e da sociodiversidade aqui apresentada é alvo de críticas. Lúcia Ferreira (2004) destaca que a partir da década de 1980 o entendimento de que a criação de áreas protegidas pressupunha a retirada de populações locais já poderia ser considerado abandonado. Porém, ao final da década de 1990 estudos internacionais passaram a ser publicados, apontando relações perniciosas entre comunidades locais e a proteção da biodiversidade. Para essa vertente, as populações tradicionais são consideradas grupos sociais afastados do processo de modernização, os quais seriam essencialmente conservacionistas; sua crítica se dirige à naturalização que essa vertente

realiza sobre esses grupos, reproduzindo o “mito do bom selvagem”⁹⁸ (FERREIRA, 2004).

Nesse sentido, Olmos et al. (2002), pesquisadores das ciências naturais, realizam uma ampla e incisiva crítica a essa concepção, a qual nomeiam de “mito do bom selvagem ecologicamente correto”. O questionamento a essa concepção inicia pela crítica ao que os cientistas sociais entendem como populações tradicionais, dirigindo-se para propostas relacionadas à concepção atacada, como o empoderamento das comunidades locais para participarem da gestão dessas áreas e a “[...] conservação socioambiental (conservar a natureza através da conservação de culturas tradicionais) [...]” (OLMOS et al., 2002, p. 281).

Olmos et al. (2002) ressaltam a existência de estudos que demonstram que povos e comunidades tradicionais não fazem uma gestão sustentável dos recursos e que suas ações podem até mesmo acelerar processos de degradação ambiental e extinção da biodiversidade. São apontados estudos que destacam a extração descontrolada de recursos naturais, como pesca e madeira por populações tradicionais; são apresentadas pesquisas que concluem que a sustentabilidade da atuação de populações tradicionais depende principalmente da densidade populacional e da deficiência no domínio de tecnologias, ao invés de decorrer da existência de práticas culturais sustentáveis (OLMOS et al., 2002).

Assim, as fortes críticas de Olmos et al. (2002) opostas ao que chamam de “novos paradigmas conservacionistas” ou “conservacionistas pós-modernos” dirigem-se aos projetos de desenvolvimento sustentado, criados para garantir a permanência das comunidades tradicionais, mediante o estímulo à atuação de lideranças locais e à criação de alternativas econômicas. Em outras palavras, as objeções relacionam-se exatamente à perspectiva socioambiental, que busca agregar as demandas sociais à necessidade de proteção ambiental.

Esse debate sobre a relação entre biodiversidade e populações tradicionais é reconhecido e problematizado por Cleyton Gerhardt (2010). Sua análise se dá em torno das estratégias discursivas utilizadas pelos pesquisadores – uso de exemplos, citação de casos, menção a dados e uso de referências – para embasar a visão adotada a respeito da capacidade destrutiva ou protetora teoricamente intrínseca aos povos e comunidades tradicionais.

⁹⁸ Fala em reprodução porque foi atribuído a Jean-Jacques Rousseau a primeira construção desse mito, tendo em vista seu entendimento de que o ser humano é virtuoso, porém a sociedade o corrompe.

Não obstante o objetivo desta tese não se constitua em uma análise de discurso a respeito dessas visões e da dicotomia entre elas, reconhecer a contundência dessa contenda é essencial na medida em que essas visões influenciam direta e indiretamente a criação de mecanismos jurídicos e administrativos relativos à proteção da biodiversidade (e da sociodiversidade). Gerhardt (2010) igualmente admite que a controvérsia em questão interfere na proposição e planejamento de políticas públicas.

Por outro lado, essa controvérsia se torna analiticamente estéril na medida em que ela é percebida de maneira dicotômica, maniqueísta. Nesse sentido,

Constitui armadilha interpretativa arriscada imaginar que populações tradicionais possuiriam o dom ou da preservação ou da destruição ambiental inoculado em suas práticas sociais. [...] Por outro lado, se grupos sociais culturalmente diferenciados são ou não os mais indicados para cuidar da natureza, na maioria dos casos possuem menor poder de fazer valer seus pontos de vista. (GERHARDT, 2010, p. 64)

Dessa forma, o conhecimento desse embate deve servir para permitir a manutenção da perspectiva crítica em torno do fenômeno da relação entre comunidades tradicionais e biodiversidade, especialmente diante da realização de pesquisa de campo. De fato, reconhecer as potencialidades que os saberes tradicionais possuem de ampliar epistemologicamente a compreensão da questão ambiental, a fim de pensar a gestão de áreas protegidas para além dos limites do paradigma hegemônico atual, não pode implicar uma visão maniqueísta a respeito dos saberes rivais. De outra forma, incorporar as populações tradicionais no processo de gestão de UC, especialmente reserva extrativista, de modo a afastar o mito da natureza intocada, não pode produzir a nova versão do mito rousseuniano: o bom selvagem ecologicamente correto.

Entende-se, portanto, que é necessário reconhecer que tanto a naturalização da concepção de que todo grupo humano destrói a natureza, quanto de que os povos e comunidades tradicionais são, por essência, grupos sociais de práticas sustentáveis, mostram-se como percepções fragmentadas da realidade, que tendem a perpetuar a razão metonímica – que toma a parte pelo todo. Considera-se, assim, indispensável a observação da realidade e a construção teórica em torno do tema da gestão socioambiental por um viés que admita a conflitualidade dessas relações.

Por fim, em razão da relevância do tema, impõe-se traçar as bases constitucionais dos direitos socioambientais no ordenamento jurídico brasileiro.

No entendimento de Juliana Santilli (2005), o socioambientalismo é uma perspectiva essencialmente brasileira, oriunda da aproximação de movimentos sociais com movimentos ambientalistas, nos termos já indicados. Nesse histórico, destaca-se a Aliança dos Povos da Floresta, que lutou pela defesa de seu modo de vida na floresta amazônica, a qual se encontrava totalmente vulnerável frente ao desmatamento promovido pela ampliação das fronteiras agrícolas. Relacionando a preocupação com a conservação ambiental às demandas por acesso à terra, o movimento protagonizou uma disputa política em prol de outro modelo de desenvolvimento, luta que alcançou conquistas, como a criação das primeiras reservas extrativistas. Além dos Povos da Floresta, destaca-se o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o qual se caracterizou pela luta pela terra, associado a ambientalistas preocupados com os impactos aos ecossistemas inundados para a constituição das barragens de grandes hidrelétricas.

Observa-se, assim, que o socioambientalismo, ao nascer no seio de movimentos socioambientais locais, reconhece a necessidade de incluir nas políticas públicas ambientais a perspectiva de tais comunidades, discutindo questões como a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da apropriação e uso dos recursos naturais.

O socioambientalismo percebe a necessidade de aproximar as demandas por direitos humanos da questão da proteção ambiental, na medida em que não existe sustentabilidade sem o primeiro ou sem a segunda (CAVEDON, 2010). É nesse processo no qual emergem os novos direitos socioambientais.

Os ‘novos’ direitos, conquistados por meio de lutas sociopolíticas democráticas, têm natureza emancipatória, pluralista, coletiva e indivisível, e impõem novos desafios à ciência jurídica, tanto do ponto de vista conceitual e doutrinário quanto do ponto de vista de sua concretização. São direitos ‘históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes’, e não se enquadram nos estreitos limites do dualismo público-privado, inserindo-se dentro de um espaço público não-estatal. (SANTILLI, 2005, p. 57).

Na esteira dessa concepção, a incorporação do socioambientalismo pela CF/88 decorreu originalmente da pressão dos movimentos sociais e ambientais sobre a Assembleia Nacional Constituinte, conformando as primeiras ideias no sentido desses novos direitos (STEFANELLO, 2014). Certamente, uma Constituição é o resultado de disputas políticas, em que se expressam diferentes e antagônicas demandas sociais, econômicas, culturais, dentre outras. Portanto, assim como é possível identificar expressões do socioambientalismo, também é inegável a influência da concepção conservacionista em alguns dispositivos constitucionais.

Uma leitura atenta às necessidades socioambientais – tendo em vista a obrigação do intérprete de obter, nos limites do texto constitucional, o sentido que confira maior efetividade aos direitos fundamentais – deve ser capaz de se direcionar para os aspectos que possibilitem extrair deveres constitucionais fundamentais⁹⁹ de proteção a esses novos direitos (AYALA, 2009). É, portanto, tendo em vista esse objetivo que se processa a interpretação constitucional.

A compreensão da adoção do socioambientalismo pela CF/88 perpassa, inicialmente, pela aproximação das dimensões cultural e ambiental, por meio de uma visão holística e sistêmica (SANTILLI, 2005). Também Ana Marchesan (2007), em sua obra a respeito da tutela do patrimônio cultural a partir do prisma ambiental, defende que a CF/88 apresenta uma visão integradora da temática ao abordar proteção à cultura e proteção ao meio ambiente sob o Título VIII, Da Ordem Social, tendo em vista a sadia qualidade de vida.

Nota-se, logo, que a noção de meio ambiente consagrada constitucionalmente compreende tanto o meio ambiente natural quanto o cultural, o que implica falar em bens ambientais como gênero, sendo os bens naturais e os bens culturais as espécies, na condição de microbens (SANTILLI, 2005; MARCHESAN, 2007). Igualmente, destaca-se a importância hermenêutica dos princípios, especialmente do princípio da função socioambiental da propriedade como norteador do exercício do direito de propriedade privada em todo o ordenamento constitucional, não apenas do direito ambiental ou do direito à cultura, na medida em que permeia a proteção à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e aos quilombolas.

⁹⁹ Os deveres fundamentais ecológicos constituem-se em uma específica técnica que se apresenta como uma quebra paradigmática na medida em que tais deveres são instituídos independentemente da existência de direitos correlatos; logo, existem de forma autônoma quebrando a lógica bilateral tradicional conformada a partir da relação direito-dever (AYALA, 2009).

O socioambientalismo também pode ser extraído da grande amplitude do conceito de patrimônio cultural constante do artigo 216 da Constituição Federal de 1988, que incorpora manifestações dos diversos grupos formadores da identidade nacional, e da obrigação estatal de proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, além das expressões de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, §1º, CF/1988). Nesse contexto, destaca-se a existência de regime jurídico-constitucional específico para os povos indígenas e os quilombolas, na medida em que se reconhece a organização social, os costumes, as línguas, e os direitos originários às terras ocupadas pelos índios (art. 231, CF/1988), e a propriedade definitiva das terras ocupadas, de modo que o Estado deve emitir os títulos próprios às comunidades de quilombolas (art. 68, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias/ADCT).

Assim, tais dispositivos conferem indícios fortes de que a Constituição Federal de 1988 rompeu, ao menos parcialmente, com o paradigma individualista para consagrar em seu texto o multiculturalismo – ou na nomenclatura de Santos (2008) a interculturalidade – que reconhece aos povos indígenas e quilombolas o direito de conservarem sua cultura – em oposição ao assimilacionismo cultural característico do Estatuto do Índio (Lei 6001/1973). Esses elementos também representam a consagração da perspectiva do socioambientalismo, que protege a diversidade cultural brasileira como um aspecto indispensável para a conservação da diversidade biológica.

Joaquim Shiraishi Neto (2014) reforça a compreensão de que a Constituição Federal brasileira esposou o reconhecimento da natureza plural da sociedade brasileira, ressaltando a necessidade de realização de uma interpretação constitucional que promova o cumprimento dessa perspectiva. Para isso, embasando-se no art. 3º, III, CF/88 que reconhece a noção de região como foco de atenção para a redução das desigualdades, propõe que o conceito de lugar seja incorporado ao Direito para viabilizar a inclusão das particularidades das diferentes práticas sociais, saberes e modos de vida dos povos e comunidades tradicionais. É no lugar que a vida comunitária se desenvolve; é no lugar que os problemas e os sonhos são compartilhados: o lugar reúne aspectos materiais e simbólicos, produzindo no grupo o sentimento de pertencimento. Trata-se, portanto, de mais um recurso teórico apto para o questionamento ao modelo de desenvolvimento hegemônico.

Igualmente, é necessário ressaltar a proteção constitucional à biodiversidade como a principal expressão do aspecto natural do socioambientalismo. No contexto da consagração do direito ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado, a proteção constitucional da biodiversidade demonstra claramente a adoção pela legislação brasileira do direito do meio ambiente, na condição de dever fundamental do Estado e da coletividade (dimensão objetiva), cuja transgressão viabiliza o pleito de tutela pelo seu valor intrínseco – em conjugação ao direito ao meio ambiente como direito subjetivo, cuja violação permite a tutela no seu viés individual (CANOTILHO, 2005).

Diante disso, percebe-se que a CF/88 atenta para a proteção da natureza e do ser humano, inclusive mediante a consideração da solidariedade intergeracional. Nos dispositivos relacionados ao socioambientalismo, percebe-se a incorporação da ética biocêntrica (BENJAMIN, 2007), inspirada na ecologia profunda. Por outro lado, a definição do equilíbrio ambiental como direito da coletividade atribui valor à sua proteção em razão das necessidades humanas de sobrevivência, revelando um viés antropocêntrico. Nesse sentido, é possível afirmar que o regime constitucional de proteção do meio ambiente adotou um paradigma ético dual ou, em outras palavras, adotou o viés do antropocentrismo alargado.

Nesse contexto, cabe aprofundar a análise constitucional dos dispositivos relacionados ao dever constitucional de preservar a diversidade biológica, com ênfase para o §1º, incisos I, II, III e VII do art. 225 da CF/88.

Imediatamente após a leitura dos incisos em questão, é possível constatar a presença de expressões cujos conceitos não podem ser fornecidos pelo Direito, dependendo do auxílio das ciências biológicas para sua construção (SILVA, 2003). Sem a pretensão de constituir um glossário, especialmente a expressão “processos ecológicos essenciais” precisa ser esclarecida para que se faça possível a compreensão da proteção à diversidade biológica em nível constitucional. É possível interpretar a expressão “essencial” como aquilo que é indispensável para garantir a vida na forma como é conhecida no planeta Terra. Processos ecológicos, por sua vez, estão relacionados com as inter-relações recíprocas de cooperação e competição entre espécies e intra espécies (meio biótico) e destas para com o meio abiótico (água, terra, ar, solo e sol), compondo os diferentes ecossistemas.

Logo, na medida em que o poder público possui o dever de preservar e recuperar os processos ecológicos essenciais, tem-se que o Estado precisa garantir que essas funções e correlações do meio biótico e abiótico de cada ecossistema, e entre os ecossistemas, continuem ocorrendo. Certamente, isso pressupõe igualmente viabilizar o manejo (formas de gestão) da diversidade genética, conforme consta no inciso II,

assim como das espécies e dos ecossistemas – portanto, nos três níveis de diversidade reconhecidos pela Convenção da Diversidade Biológica (SILVA, 2003). Por fim, um meio concreto de viabilizar esse dever constitucional diz respeito à definição dos espaços territoriais especialmente protegidos, dispositivo a ser aprofundado na próxima seção.

Por fim, a proteção à diversidade biológica também consta do art. 225 na medida em que se define a proteção da fauna e da flora, proibindo-se práticas que ameacem o cumprimento de sua função ecológica (no sentido de seu papel na cadeia alimentar e na sua relação com o meio abiótico), causem a extinção das espécies – proteção da diversidade de espécies – ou que gerem sofrimento injustificável decorrente de atos de crueldade¹⁰⁰¹⁰¹.

Assim, o socioambientalismo pode ser extraído por meio da consideração da unidade axiológico-normativa da Constituição Federal, na medida em que sejam consagrados princípios de interpretação constitucional que considerem a unidade da Constituição e a busca pela máxima efetividade das suas normas (MIRANDA, 2009). Portanto, é a interação entre a proteção à biodiversidade e à sociodiversidade, que permite conceber o caráter socioambientalista da atual Constituição brasileira.

O socioambientalismo que permeia a Constituição brasileira privilegia e valoriza as dimensões materiais e imateriais (tangíveis ou intangíveis) dos bens e direitos socioambientais, a transversalidade das políticas públicas socioambientais, a função socioambiental da propriedade e a consolidação de processos democráticos de participação social na gestão ambiental. O casamento socioambiental orienta e fundamenta toda a legislação infraconstitucional brasileira aprovada após a

¹⁰⁰ Conforme explicitado, o trecho final desse dispositivo demonstra uma preocupação constitucional com os seres vivos, principalmente os animais, na condição de seres capazes de sentir, expressando uma dimensão ética biocêntrica da norma constitucional.

¹⁰¹ De modo polêmico e contestável sob o viés da ética de proteção animal, em 2017 foi aprovada a Emenda constitucional n. 96, que excetuou da condição de prática cruel contra os animais as atividades desportivas que usem animais, desde que sejam manifestações culturais registradas como patrimônio cultural imaterial brasileiro – como, por exemplo, os rodeios.

Constituição de 1988, dando-lhe coerência e unidade axiológico-normativa. (SANTILLI, 2005, p. 93)

É preciso ressaltar que dessa interpretação, que apresenta a proteção do meio ambiente relacionada com a proteção cultural, resultam consequências diversas para a abordagem em torno da questão indígena, dos remanescentes de quilombolas e demais populações tradicionais. O regime jurídico constante da Constituição Federal de 1988 é bastante variado, considerando esses três diferentes grupos culturais – os quais, internamente, são culturalmente ainda mais distintos e específicos. De forma genérica, enquanto para comunidades indígenas e de quilombolas são reconhecidos direitos territoriais, sendo estabelecida pela Constituição a titularidade coletiva de direitos de uso e de posse sobre as terras (SANTILLI, 2005), para as demais populações tradicionais não se estabelecem direitos próprios e específicos em sede constitucional.

Porém, a adoção do socioambientalismo pela CF/88, ao considerar conjuntamente a proteção da biodiversidade e da sociodiversidade, deverá implicar – respeitados os limites jurídicos de cada regime – o reconhecimento de que os povos e comunidades tradicionais, aqui consideradas como gênero, são indispensáveis para se pensar políticas de gestão concretas que sejam efetivas para a proteção do meio ambiente natural; é essa a conclusão à qual o movimento socioambientalista conduziu. Independentemente do fato de serem índios, quilombolas ou ribeirinhos, todos eles serão, no território que ocupam, atores relevantes para a concretização de uma política pública socioambiental.

Em outras palavras, para o socioambientalismo, a proteção da biodiversidade pressupõe a manutenção da sociodiversidade, na medida em que se reconhece a importância do conhecimento dessas comunidades a respeito das formas de manejo e uso dos bens naturais em questão. Nesse ponto, tanto comunidades indígenas, como quilombolas e demais populações tradicionais devem ser percebidas como potenciais parceiras nos processos de proteção do meio ambiente que lhes circunda, e a partir do qual se reproduzem material, social e culturalmente – sem que essa perspectiva implique a naturalização desses povos.

Enfim, conclui-se que o socioambientalismo deve orientar a produção e a aplicação da legislação infraconstitucional, com especial destaque o tema da gestão territorial das UC's de uso sustentável, com ênfase nas reservas extrativistas.

5.1.2 As unidades de conservação no Brasil: a reserva extrativista como instrumento de proteção da sociobiodiversidade

Com a atuação dos movimentos sociais na década de 1980 – sanitaristas, camponeses, seringueiros, classistas e transclassistas – muitas pautas foram pleiteadas à Assembleia Constituinte e, mediante tensões políticas, inseridas em algum nível na Constituição.

No que diz respeito à proteção do meio ambiente, elegeu-se sua classificação como bem de uso comum do povo e alçou-se sua condição de equilíbrio ao status de direito fundamental. Assim, conforme já apontado, o dever do Poder Público de definir espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos do inciso III, §1º, exigiu do legislador ordinário a regulamentação específica.

Foi nesse contexto que no início da década de 1990 reconheceu-se a demanda por criação de um sistema integrado de UC's, de modo a unificar a terminologia confusa então existente, definir as características de cada tipologia e estabelecer um único órgão gestor – visto que por um significativo período o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) dividiram essa competência (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2011; PECCATIELLO, 2011). Assim, em 1992 a SEMA apresentou à Presidência da República o Projeto de Lei 2892, cujo conteúdo foi disputado ao longo de oito anos de tramitação, culminando com a promulgação da Lei 9985/2000.

Conforme já dito, a lei em questão instituiu o SNUC, com o intuito de regulamentar os dispositivos do artigo 225 da CF/88 anteriormente analisados. No que diz respeito à nomenclatura utilizada, Antonio Benjamin (2001) apresenta uma forte crítica à escolha legislativa pela expressão “unidades de conservação” para designar o conjunto de tipologias previstas pela Lei 9985/2000. De fato, se conservação e preservação designam concepções sobre o quê e como proteger a natureza, e se a CF/88 usa o termo “espaços territoriais”, a legislação deveria ter utilizado nomenclatura que fosse capaz de diferenciar o gênero de suas espécies como, por exemplo, unidades de proteção especial. Márcia Leuzinguer (2012), por sua vez, esclarece, por meio de uma interpretação histórica da legislação, que a expressão espaços territoriais especialmente protegidos é mais ampla, englobando as unidades de conservação, mas também as reservas legais e as áreas de preservação permanente.

Considerando a definição de UC's da Lei do SNUC, Benjamin (2001) extrai o que considera pressupostos para a configuração jurídico-

ecológica (e cultural, no caso das RESEX) de uma UC: relevância natural, oficialismo, delimitação territorial, objetivo conservacionista (e preservacionista, segundo as correntes analisadas) e regime especial de proteção e administração. A relevância ecológica diz respeito à existência de características naturais proeminentes, significando que a área em questão deve ser adequada para garantir a proteção de processos ecológicos essenciais, pretensamente importantes para a manutenção daquele ecossistema; não se trata, portanto, de características extraordinárias, mas, mais adequadamente, de características típicas da flora e fauna local.

Quanto ao oficialismo, exige-se um procedimento formal para a atribuição dessa qualidade a certa extensão territorial, que pode ocorrer por meio de atuação exclusiva do poder público ou em conjunto com o particular (caso da Reserva Particular de Patrimônio Natural - RPPN). Sua existência jurídica inicia mediante a expedição de ato que a constitui, o qual possui caráter individual e administrativo (decreto do poder executivo). No ato de criação da unidade, deverá constar a delimitação territorial, ou seja, os limites a norte, sul, leste e oeste da área, preferencialmente definidos com base em coordenadas geográficas, assim como a sua extensão (Km² ou ha) (BENJAMIN, 2001).

A legislação promulgada, então, no que diz respeito às correntes filosóficas de proteção da natureza, incorporou o processo de debate no Congresso Nacional, dividindo as unidades em dois grandes grupos – Proteção Integral e Uso Sustentável – o que pode ser interpretado como uma expressão dos diferentes vieses a respeito da proteção da (socio)biodiversidade no Brasil:

O longo processo de gestação do SNUC se deu em meio a um grande embate entre as diferentes posições sobre meio ambiente existentes no Brasil sobre a questão ambiental, algumas contraditórias, representadas, entre outras, por **preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas** [...]. **As discussões e polêmicas giravam** em torno, principalmente, das temáticas relacionadas às **populações tradicionais, à participação popular no processo de criação e gestão das UCs** e às indenizações para desapropriação. (PECCATIELLO, 2011, p. 79, grifos nossos).

Percebe-se, então, que às visões preservacionista e conservacionista somou-se a posição socioambiental. Logo, entende-se que as políticas públicas ambientais, com ênfase para a proteção da biodiversidade, também no Brasil, constituem-se de forma contraditória e igualmente complementar a partir de visões sobre a relação entre o ser humano e a natureza, em torno de porque proteger a natureza, a respeito de quem deve protegê-la, e para quê se deve protegê-la.

Logo, as UC's de Proteção Integral, em que o uso somente pode ser indireto, admitindo-se a visitação pública e a pesquisa científica, correspondem à perspectiva preservacionista. A maioria das UC's de Uso Sustentável corresponde à visão conservacionista, na medida em que admitem a utilização de recursos naturais de forma compatível com a sustentabilidade, enquanto a reserva extrativista e a reserva de desenvolvimento sustentável correspondem mais propriamente à perspectiva socioambiental, nos termos entendidos nesta tese.

A efetivação na prática desses diferentes vieses pode ser representada pelo número de UC's, a área geográfica que cobrem, a porcentagem que possuem em cada bioma brasileiro em correlação com os dois grandes grupos de unidades, dentre outros dados. Extraindo-se informações do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, o qual é mantido pelo Ministério do Meio Ambiente, mediante colaboração de órgãos federais, estaduais e municipais, é possível obter um panorama a respeito da implementação dessa política ambiental.

Conforme dados atualizados de 01 de julho de 2018, atualmente no Brasil existem, considerando as esferas federais, estaduais e municipais, 698 UC's de Proteção Integral, as quais correspondem a uma área geográfica total de 663.716 Km². No que diz respeito às UC's de Uso Sustentável, existem 1503 unidades, equivalendo a uma área de 1.881.201 Km² (BRASIL, 2018b). Desse total, as reservas extrativistas correspondem a 94 unidades, cobrindo uma área geográfica de 154.677 Km² (BRASIL, 2018a). Percebe-se, assim, que a área coberta por UC's de uso sustentável equivale a aproximadamente o dobro da área protegida por meio de UC's de proteção integral. Quanto à proporção de reservas extrativistas no total de área de UC's de uso sustentável, nota-se que elas cobrem aproximadamente $\frac{1}{7}$ da extensão em questão.

Sobre os biomas brasileiros, a tabela a seguir representa a proporção de UC's de proteção integral e de uso sustentável.

Tabela 1 - Proporção de unidades de proteção integral e de uso sustentável por bioma

	Amazônia	Caatinga	Cerrado	Mata Atlântica	Pampa	Pantanal
Área total do bioma (Km²)	4.199.073	828.080	2.040.285	1.118.224	175.955	151.331
Proteção Integral	10,2%	1,8%	3,2%	2,6%	0,5%	2,9%
Uso sustentável	18,4%	7,2%	5,5%	7,8%	2,4%	1,6%
Total PI e US	28,6%	9%	8,7%	10,3%	2,9%	4,6%
Área total protegida por UC's (Km²)	1.202.750	74.529	177.737	115.537	5.067	6.891

Fonte: Brasil, 2018b

Visualiza-se, na tabela, por uma perspectiva relativa, que com exceção ao bioma Pantanal, em todos os demais há uma significativa prevalência de UC's de uso sustentável. Essa análise complementa a anterior, que também apresenta uma prevalência das UC's de uso sustentável no que diz respeito à extensão geográfica no Brasil. Tais dados oficiais permitem levantar a hipótese de que o poder executivo federal e os poderes estaduais e municipais entenderam mais adequada a adoção da perspectiva conservacionista às realidades em que se inserem – relegando a visão preservacionista para situações excepcionais.

Por outro lado, José Drummond, José Franco e Daniela de Oliveira (2011) realizam severo julgamento a essa situação, destacando que a maneira mais efetiva de garantir a manutenção da diversidade biológica é por meio de UC's de proteção integral, de modo que as UC's de uso sustentável devem possuir papel complementar apenas. Nessa perspectiva, conjectura-se que essa escolha não tem sido refletida, e que o poder executivo tem preferido estabelecer UC's de uso sustentável por serem menos restritivas, gerando menos conflitos com populações do entorno (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2011). Porém, destaca-se que “uma preocupação, por parte de biólogos e ativistas da conservação, é com o fato de que a manutenção de muitas espécies, de ecossistemas e de pools genéticos exige, muitas vezes, áreas extensas com alto grau de proteção” (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2011, p. 380).

Assim, não obstante seja relevante pensar e analisar as particularidades da realidade brasileira a fim de estabelecer políticas

ambientais de proteção da natureza, igualmente é necessário reconhecer que a complexidade dos ciclos ecológicos e das inter-relações de espécies e ecossistemas não são plenamente conhecidos, de maneira que é impossível prever as consequências da intervenção humana no meio ambiente. Tais apontamentos reforçam a indispensabilidade de manutenção da visão crítica a respeito da capacidade intrinsecamente destrutiva ou protetora dos povos e comunidades tradicionais.

Nessa esteira, cabe especificar as características das reservas extrativistas, assim como explorar historicamente as lutas que conduziram ao seu surgimento como instituto jurídico.

As políticas públicas como ações do Estado são geralmente resultado de conflitos, lutas e mobilização da sociedade a fim de obter o reconhecimento de direitos e, principalmente, de garantir programas, projetos, ações e recursos para a implementação de tais direitos. Nessa perspectiva, a reserva extrativista, com muito mais ênfase que as unidades de conservação como sistema, constituiu-se em uma política pública de proteção dos recursos naturais e de manutenção dos modos de vida tradicional que decorreu especificamente de lutas sociais ocorridas no Brasil, especialmente ao longo da década de 1980, protagonizadas por seringueiros na região amazônica: trata-se de uma tipologia intrinsecamente brasileira.

Mary Allegretti (2008) desenvolve o histórico de institucionalização das reservas extrativistas a partir do movimento social rural dos seringueiros, analisando as características sociológicas desse movimento a partir do processo histórico de construção da identidade desse grupo. Destacando o perfil empírico e pouco teorizado do movimento, Allegretti (2008, p. 42, grifos nossos) apresenta a mescla de características dos movimentos sociais clássicos e contemporâneos que o singularizou:

[...] embora sejam trabalhadores rurais os que se organizam em sindicatos, **a identidade que assumem é a da profissão e não a de classe**, distinguindo-se, assim, dos movimentos sindicais modernos. Além disso, embora entrem em conflito com fazendeiros pela propriedade da terra, **o que está em disputa são os recursos florestais e não a própria terra**, como nos movimentos camponeses. Em decorrência, não aceitam a reforma agrária convencional, mesmo que entendam que foi uma conquista histórica para os trabalhadores rurais. Por último, ao **utilizarem**

táticas de contraposição aos desmatamentos, como os empates (ações organizadas para impedir, ou “empatar”, o corte de árvores nas áreas em conflito), **aproximam-se de movimentos ambientalistas**, mas não o fazem por uma concepção abstrata sobre a natureza, e, sim, porque **a utilizam como fator de produção e meio de vida**. Conseguem, com isso, aliar-se a entidades ecológicas sem ser uma delas. E, ao buscar uma solução para os conflitos, **resgatam dos movimentos indígenas o conceito de território e de áreas reservadas**.

Os seringueiros formaram-se como grupo social a partir da migração de nordestinos para a região amazônica, entre o final do século XIX e início do século XX, para trabalhar na exploração da borracha. Porém, o território do atual estado do Acre, que fazia parte do território boliviano e se apresentava como a região mais produtiva, foi alvo de uma disputa que eclodiu na Revolução Acreana, a qual foi finalizada por meio do Tratado de Petrópolis, em 1903, incorporando-se tal área ao Estado brasileiro. Na época, os seringueiros que trabalhavam na região participaram do confronto armado, o que impulsionou a formação de um sentimento de pertencimento à região.

No final da década de 1960, o Estado brasileiro deixou de priorizar a exploração da borracha na região, tendo em vista a crise decorrente da exploração nos seringais asiáticos. Tal fato fortaleceu a organização social camponesa dos seringueiros da região do Acre, que passaram a se auto-identificarem como seringueiros autônomos, visto que já não dependiam dos patrões para realizar a exploração da borracha e de tantos outros produtos da floresta (ALLEGRETTI, 2008).

Simultaneamente a isso, o governo federal a partir da década de 70 passou a estimular um projeto de colonização na região amazônica, viabilizando o acesso à terra para agricultores; nesses casos, a venda das terras era realizada com base na presunção de que não estavam ocupadas, quando na verdade haviam comunidades de seringueiros que viviam da agricultura associada ao extrativismo, em organizações familiares denominadas colocação.

“Colocação” é o nome dado à unidade familiar dos seringueiros, incluindo a moradia, as estradas de seringa, o roçado, as áreas de caça, pesca e coleta e de transformação da borracha. Mesmo sem a

borracha, este nome continua denominando o local das unidades familiares dentro da floresta. (ALLEGRETTI, 2008, p. 45).

No processo de constituição do movimento dos seringueiros pela defesa de seus modos de vida, ganhou importância e destaque a prática do empate: impedir a derrubada da floresta tornou-se o meio utilizado para proteger as árvores que se constituíam na base da sobrevivência dessas comunidades. Essa técnica, que foi interpretada internacionalmente como uma prática com viés ambiental, surgiu, entretanto, principalmente em razão de questões sociais e econômicas. Por outro lado, é possível afirmar que tal processo significou a ambientalização das lutas locais (correlação entre questões sociais e ambientais, na perspectiva do socioambientalismo) (TEISSERENC, 2016).

Já no início da década de 1980, o protagonismo de Chico Mendes passou a ser percebido e reconhecido, visto a condução do projeto de alfabetização de adultos e sua atuação na criação e fortalecimento de entidades sindicais próprias dos seringueiros. Assim, aos poucos, o governo brasileiro constatou a necessidade de atuar frente a tais conflitos, adotando medidas típicas de reforma agrária para conceder aos seringueiros o acesso à terra. Porém, imediatamente o movimento dos seringueiros percebeu que essa não seria uma solução adequada, visto que seu modo de vida exigia áreas maiores e não cercadas, na medida em que realizavam o trabalho coletivamente, compartilhando espaços de uso comum (ALLEGRETTI, 2008). As colocações, como espaços que integravam produção, moradia e sociabilidade, não poderiam ser mantidas como base da organização social da comunidade caso ocorresse o desmembramento de lotes para concessão de propriedades individuais. Desenvolver um meio próprio de pensar sua permanência no território já ocupado constituiu-se em passo necessário para a vitória do movimento.

Dessa forma, em 1985, impulsionados pelo processo de democratização do Estado e de discussão das políticas públicas, sob liderança de Chico Mendes, os seringueiros realizaram na Universidade de Brasília o I Encontro Nacional de Seringueiros, do qual resultou a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros, entidade ainda existente e atuante, e uma proposta nova para resolver o problema fundiário, respeitando as particularidades da comunidade dos seringueiros: inspirados nas reservas indígenas e nas unidades de conservação, o referido Conselho propôs a criação de Reservas Extrativistas, em

consonância com a identidade coletiva que construíram (ALLEGRETTI, 2008).

Diante de tais fatos, em 1990 é expedido o Decreto federal 98897, que finalmente atribuiu às reservas extrativistas o conceito próprio que as caracterizou: “Art. 1º As reservas extrativistas são espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista” (BRASIL, 1990).

Percebe-se, portanto, que as reservas extrativistas são instrumentos de política pública, com ênfase no viés socioambiental, que reconhecem o modo de vida de comunidades cuja reprodução social e econômica depende essencialmente da natureza, sendo concedido a elas o direito de uso, de modo que a propriedade da terra se mantém do Estado. Logo, há uma clara associação entre proteção da diversidade biológica mediante a proteção da diversidade cultural: é a própria emergência dos direitos ambientais, sociais e culturais.

Certamente, com a Lei 9985/2000, houve a incorporação da reserva extrativista como unidade de conservação com a mesma finalidade que lhe foi atribuída pelo Decreto 98897/1990, porém com amplitude maior, nos seguintes termos:

Art. 18. A Reserva Extrativista é 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. (BRASIL, 2000).

A Lei do SNUC, portanto, além de reconhecer o uso dessas áreas pelas populações extrativistas tradicionais, estabeleceu que complementarmente tais comunidades podem garantir sua subsistência por meio da agricultura e da criação de animais, ampliando a abrangência de situações em que essa categoria pode ser utilizada. Também estabelece no art. 18, §1º e art. 23, combinados com art. 13 do Decreto 4340/2002, que a área da reserva deve ser de domínio público, de modo que as terras particulares devem ser desapropriadas, sendo que o uso é concedido à comunidade por meio de contrato de concessão de direito real de uso, que deverá estar de acordo com o Plano de Manejo da unidade.

É indispensável ressaltar que a estratégia adotada de estabelecer que a propriedade das terras seja de domínio público pode ser concebida como uma garantia à efetividade dessa política pública, na medida em que a retirada de tais terras do mercado possibilita a resistência à especulação imobiliária (SPINOLA, 2011). Igualmente, a manutenção pela Lei do SNUC do caráter indiviso e coletivo da concessão do direito real de uso das terras é uma forma de assegurar a integridade da área, de modo que ao se agregar o domínio público das terras, impede a alienação de lotes parciais.

Importante esclarecer a natureza jurídica do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), assim como as bases legais para sua elaboração. Esse contrato se caracteriza por ser um contrato administrativo, que é conceituado como “[...] um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objetivo, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado” (MELLO, 2016, p. 643). É, como regra geral, bilateral, não precário, com tempo determinado ou não, e submetido à exigência de licitação pública. Nesse sentido, o artigo 37, inciso XXI da CF/88 estabelece a obrigatoriedade de licitação para as obras, os serviços, as compras e as alienações realizadas pelo Poder Público, com o objetivo de garantir isonomia entre os concorrentes. A Lei 8666/1993 estende essa obrigação também às concessões, permissões e locações da Administração Pública, conforme seu artigo 2º.

No âmbito das alienações, a Lei 8666/1993, alterada pela Lei 11481/2007, estabelece em seu artigo 17, I, alínea f), a dispensa de licitação no caso de concessão de direito real de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública. Assim, o contrato de concessão de direito real de uso é um tipo de contrato administrativo por meio do qual o poder público faculta ao particular a utilização privativa de um bem público, para que a exerça conforme a destinação prevista no instrumento do contrato (DI PIETRO, 2008); quando se trata de bem de uso comum do povo, a concessão somente pode ocorrer para fins de interesse público.

No que se refere ao CCDRU em questão, cabe destacar que sua previsão legal encontra respaldo no Decreto-lei 271/1967, alterado pela Lei 11481/2007, que inseriu nesse diploma legal a menção à preservação do modo de vida das comunidades tradicionais como objeto da concessão,

atualizando a norma de modo a torná-la congruente com a legislação do SNUC:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, **para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência** ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. ("Caput" do artigo com redação dada pela Lei nº 11.481, de 31/5/2007) (BRASIL, 1967, grifos nossos).

No caso do CCDRU para reserva extrativista, a concessão costuma ser por tempo determinado (50 anos) e de forma gratuita. Diferentemente do que prevê referido decreto em seu art. 7º, §4º, nesses casos o contrato é intransferível a qualquer título, em razão da expressa disposição contratual. Tratando-se de direito real, é protegido por ação real e é direito oponível *erga omnes* (MELLO, 2016).

Complementarmente, a Lei 9636/1998, modificada pela Lei 11481/2007, a respeito da cessão de imóveis da União prevê em seu artigo 18, II, que essa cessão pode ocorrer a pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social, especificando no §1º que ela poderá ser realizada pelo regime de concessão de direito real de uso resolúvel, nos termos do art. 7º do Decreto-lei acima referido, dispensando-se o procedimento licitatório quando se tratar de associações ou cooperativas. No caso de reservas extrativistas federais, a concedente é o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio).

Nos termos do art. 23, §2º da Lei do SNUC, o uso dos recursos naturais pela população não poderá ocorrer frente a espécies localmente ameaçadas de extinção, e são consideradas proibidas práticas que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas. Ainda, admite-se a visitação pública nas RESEX, desde que seja compatível com os interesses da região e que esteja previsto no plano de manejo, da mesma forma que a pesquisa científica, a qual precisa ser autorizada pelo órgão responsável pela administração da unidade (BRASIL, 2000).

Com o intuito de reforçar os mecanismos legais de proteção dos modos de vida das populações tradicionais, em 2007 o governo federal instituiu, por meio do Decreto n. 6040, de 7 de fevereiro, a Política

Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a qual estabeleceu princípios e diretrizes, tendo como objetivo geral, conforme artigo 2º do Anexo:

[...] promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. (BRASIL, 2007).

Esse decreto também preencheu uma relevante lacuna legal¹⁰², na medida em que estabeleceu uma definição em torno da expressão “povos e comunidades tradicionais”. Portanto, restou definido no art. 3º que povos e comunidades tradicionais são:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações

¹⁰² Essa omissão legislativa era preenchida pela comunidade acadêmica. Com viés antropológico, a expressão era caracterizada pelos seguintes aspectos: a) dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constrói um modo de vida; b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais; c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; d) moradia e ocupação desse território por várias gerações; e) importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida; f) reduzida acumulação de capital; g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais; h) importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e atividades extrativistas; i) a tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre meio ambiente; há reduzida divisão técnica e social do trabalho; j) fraco poder político frente aos centros urbanos; l) autoidentificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das demais. (DIEGUES, 2001).

e práticas gerados e transmitidos pela tradição; (BRASIL, 2007).

Ainda, é necessário destacar, dentre os objetivos específicos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, no artigo 3º do Anexo, a busca por solução ou minimização dos conflitos gerados pela implantação de UC's de Proteção Integral, estimulando a criação de UC's de Uso Sustentável (II); o reconhecimento e a proteção dos conhecimentos, práticas e usos tradicionais desses povos (XV), e o apoio e a garantia dos processos de formalização institucional das UC's, sem desconsiderar ou desvalorizar as formas tradicionais de organização e representação das próprias comunidades (XVI). Percebe-se, portanto, que a política pública nacional se mostra atenta ao caráter específico da relação entre as comunidades tradicionais e seus espaços de vida, assim como a particularidade de seus saberes e a necessidade de respeitar os próprios meios de organização social desses povos.

Diante do exposto, emerge uma nítida possibilidade de concretização dos postulados constitucionais que resguardam os direitos socioambientais, vinculando diversidade biológica e diversidade cultural por meio da expressão sociobiodiversidade (CAVALHEIRO, 2015; STEFANELLO, 2014). Tem-se, portanto, por meio das reservas extrativistas, a institucionalização de uma política não apenas ambiental (conservacionista) e territorial (fundiária), mas também social e cultural – uma política socioambiental que reconhece a íntima relação existente entre ser humano e meio ambiente, a qual é pressuposto para a produção de saberes e a manutenção dos modos de vida dessas comunidades. Assim, entende-se que as reservas extrativistas se constituem em ferramenta jurídica para a proteção da sociobiodiversidade, propugnando-se que se apresentem, por meio de seu conselho gestor, como potenciais espaços de gestão socioambiental.

5.2 OS CONSELHOS GESTORES NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: BASES LEGAIS DE CONSTITUIÇÃO

Em consonância com a proposta da CF/88, que estabelece a atuação da população no âmbito das políticas públicas, também no contexto das políticas públicas ambientais, com ênfase na proteção da biodiversidade brasileira, a Lei 9985/2000 reconhece a relevância da participação popular nos processos de gestão das UC's. Tal legislação, portanto, insere-se no histórico de diplomas legais que se propõem a

estabelecer critérios, normas e procedimentos para criação, implantação e gestão das unidades de conservação, porém instaura pela primeira vez o SNUC, regulamentando o disposto no art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal.

A Lei 9985/2000 possui como diretrizes, dentre outras, a existência de mecanismos e procedimentos para o envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional e, em especial, a participação efetiva das populações locais (artigo 5º, II e III). Principalmente quanto à segunda diretriz, destacam-se os conselhos gestores como possíveis mecanismos para a efetivação da participação popular, cujo papel, em termos gerais, consiste em auxiliar na gestão da unidade e fiscalizar as atividades do órgão executor (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, o conselho gestor de unidade, que pode ser consultivo ou deliberativo e cuja composição deve ser estruturada com representantes dos três níveis da Federação, da sociedade civil, da comunidade científica, de ONGs ambientalistas, da população local e do setor privado influente na região, reflete o reconhecimento da importância da atuação da população na temática. Tal previsão é decorrência do processo histórico de lutas por democratização, o qual se consolidou no Estado Democrático de Direito estabelecido constitucionalmente em 1988, que chama a coletividade para exercer diretamente a soberania do poder que nela repousa, conforme enuncia o princípio democrático (CANOTILHO, 1997).

No âmbito da proteção ao meio ambiente, autores (LEITE; AYALA, 2004; AYALA, 2009) têm explicitado essa necessidade mediante o uso da expressão “sistema de responsabilidades compartilhadas”:

Entende-se que uma interpretação constitucional desenvolvida para a delimitação de um sistema de responsabilidades compartilhadas, no contexto da missão constitucional de proteção ambiental – como parte que é de um projeto de futuro traçado por uma sociedade política – implica o reconhecimento da conformação de uma específica *forma de distribuição do dever (e poder) de proteção e preservação do meio ambiente*. No intitulado Estado Democrático de Direito brasileiro, o mandamento constitucional preventivo e precaucional de proteção ambiental implica a exigência de uma atuação conjunta do Estado com a coletividade, *em regime de*

responsabilidade solidária e cooperativa: eis a mais clara expressão do sistema de responsabilidades compartilhadas para a proteção ambiental. (CHRISTMANN, 2015, p. 57, grifos da autora).

Nessa perspectiva, o Decreto 4340/2002 regulamenta uma série de artigos da Lei 9985/2000, com destaque para o tema dos conselhos gestores (artigos 17 a 20). Em conjunto, ambos os diplomas legais definem qual o tipo de conselho que cada UC deverá ter – consultivo ou deliberativo – e especificam que setores sociais e governamentais deverão compor tais espaços participativo-representativo-deliberativos. Extrai-se do teor de tais normas, essencialmente do artigo 29 da Lei, que as UC's pertencentes à categoria de Proteção Integral deverão constituir conselhos consultivos, os quais servirão de espaço de debate e de fiscalização, porém não terão competência para efetivamente decidir questões voltadas à gestão da unidade – prerrogativa que se mantém reservada apenas ao órgão responsável pela administração da unidade.

No que diz respeito às UC's de Uso Sustentável, é possível perceber uma variedade de previsões legais – e escolhas políticas – que se constituem entre a ausência de previsão de conselho até a exigência de conselhos deliberativos. Segundo artigo 14 da Lei, são oito espécies de UC's de uso sustentável: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

No que diz respeito à Área de Relevante Interesse Ecológico, que é caracterizada por pequena extensão territorial que abriga exemplares raros da biota regional, nem a Lei nem o Decreto se manifestam a respeito da criação de conselho. É possível entender que essa ausência de menção confere oportunidade ao intérprete da lei para entender que não é necessário viabilizar a participação da população no processo de gestão da unidade – o que não é possível estender ao momento de consulta para sua criação, que é dispensável somente para Estação Ecológica e Reserva Biológica (art. 22, §§ 2º e 4º da Lei 9985/2000). Em situação semelhante encontra-se a Reserva de Fauna, que é uma área com populações animais, residentes ou migratórias, que sejam adequadas para estudos a respeito do manejo econômico sustentável de seus recursos, e a Reserva Particular do Patrimônio Natural, a qual é uma área privada gravada com perpetuidade para proteção ambiental pelo próprio detentor do domínio.

A ausência de previsão expressa no sentido de instituição de um conselho nos dispositivos que especificam as características dessas unidades de conservação não é, entretanto, um impeditivo para a criação dos mesmos, na medida em que as diretrizes gerais que regem a Política Nacional de Unidades de Conservação em nenhum momento estabelecem exceções à sua obediência. Pelo contrário, considerando o sistema de responsabilidades compartilhadas, considera-se que o direito da população de participar e o dever do Estado de facilitar esse espaço não podem ser afastados pela mera ausência de previsão específica exigindo sua criação.

Em situação diferente encontra-se a Área de Proteção Ambiental (APA), que se qualifica como uma área extensa, que já conta com algum grau de ocupação humana, e que é instituída com a finalidade de proteger a biodiversidade na medida em que disciplina a ocupação humana existente. No seu caso, o art. 15, §5º estabelece que a APA contará com um conselho, o qual será presidido pelo órgão gestor da unidade e que terá em sua composição representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e da população residente (BRASIL, 2000) – porém, não o adjetiva como consultivo, nem como deliberativo.

No âmbito da Floresta Nacional, a qual é reconhecida como uma área de cobertura florestal com espécies nativas que tem como objetivo o estudo da sustentabilidade do uso de seus recursos florestais, admitindo a permanência de populações tradicionais residentes quando de sua instituição, o art. 17, §5º estabelece que tal unidade disporá de um conselho consultivo, que deverá contar com a mesma composição geral apresentada para a APA.

Por fim, as duas últimas UC's de uso sustentável – a RESEX e a RDS – são as únicas que possuem previsão expressa na Lei 9985/2000 de que seus conselhos gestores deverão ser de caráter deliberativo. A razão pela qual a participação popular ganha relevo maior se deve ao fato de que ambas as unidades são criadas em razão de comunidades tradicionais cuja reprodução material e social depende significativamente daquele meio ambiente, de modo que o objetivo de ambas é o manejo sustentável dos recursos naturais, garantindo a preservação da cultura, do modo de vida e da natureza. Assim, na medida em que a criação de tais unidades decorre essencialmente das necessidades de tais populações tradicionais, percebe-se que a gestão dessas unidades está correlacionada com o reconhecimento das demandas que tais grupos humanos apresentam.

Especificamente, o Decreto 4340/2002 e, com maior detalhamento, a Instrução Normativa (IN) ICMBio 09/2014 regulam as especificidades de constituição e funcionamento dos conselhos. Dessa

forma, o Decreto estabelece que “a representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.” (art. 17, §3º) (BRASIL, 2002, grifo nosso). Nota-se aqui reflexo da orientação geral em torno de conselhos gestores de políticas públicas no sentido de promover certo equilíbrio de forças entre a população e o Estado.

No caso de RESEX, estabelece o Decreto que o conselho deliberativo será presidido pelo órgão responsável pela sua administração e composto por representantes de órgãos públicos, da sociedade civil e das populações tradicionais da unidade (art. 18, §3º, Lei 9985/2000) (BRASIL, 2002). Diferentemente da orientação geral, o legislador reconheceu a autonomia necessária à comunidade tradicional que vive na e da RESEX, a ponto de lhe atribuir a condição de setor diferenciado do restante da sociedade; tem-se, logo, que o conselho deliberativo de reserva extrativista conta com uma composição minimamente tripartite.

Complementarmente, a IN n. 9, de 05 de dezembro de 2014/ICMBio, disciplina as diretrizes, as normas e os procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de conselhos gestores de UC’s federais. Destaca-se o conceito de conselhos, no art. 2º:

I – Conselho de Unidade de Conservação: instância colegiada formalmente instituída por meio de Portaria do Presidente do Instituto Chico Mendes, cuja função é constituir-se em um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da Unidade de Conservação, incluída a sua zona de amortecimento e território de influência, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas e culturais que tenham relação com a Unidade de Conservação; (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a).

O ICMBio reconhece, então, que essa instância se constitui em espaço de controle social – contudo, principalmente, que se apresenta como um espaço de gestão da unidade. Igualmente, em seus Princípios (I), a Instrução Normativa estabelece a garantia da conservação da biodiversidade (a) e “d) o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental dos povos e comunidades tradicionais [...]” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a), demonstrando estar consciente e principiologicamente alinhada com o socioambientalismo constitucional e a proteção da sociobiodiversidade.

Com relação às Diretrizes de ação (II), os conselhos têm o intuito de “a) promover o diálogo, representação, expressão, gestão de conflitos, negociação e participação dos diversos interesses da sociedade relacionados à Unidade de Conservação;” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a), o que demonstra o reconhecimento legal estatal em torno do caráter conflitivo das relações nos conselhos gestores e a necessidade de uma ampla representação dos setores envolvidos. De forma complementar, destaca-se a previsão, nas alíneas g) e h), da garantia de encaminhamentos efetivos às deliberações dos conselhos e de condições financeiras para seu funcionamento, assim como da publicidade de suas reuniões e decisões – o que configura uma atenção especial com fatores relevantes para a efetividade de sua atuação.

No que diz respeito à competência comum dos conselhos gestores, o art. 4º define que cabe a eles “demandar e propor aos órgãos competentes e instituições de pesquisa ações de conservação, pesquisa, educação ambiental, proteção, controle e manejo que promovam a conservação de recursos naturais [...]” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a) da UC (III), aspecto que demonstra a importância de realizar parcerias com outras instituições a fim de buscar informações que subsidiem as tomadas de decisão. Igualmente, é competência dos conselhos gestores “acompanhar e propor ações para a elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão [...]” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a) da UC (VII), a fim de garantir que as medidas que são tomadas tenham sua efetividade e eficiência verificadas, de modo a possibilitar a correção dos rumos da gestão da UC – expressão da fase de avaliação das políticas públicas.

Especificamente no que se refere ao conselho deliberativo, tem-se que a IN assim o conceitua no art. 2º:

III – Conselho Deliberativo: instância colegiada que tem a função de tratar e deliberar sobre temas afetos às Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, subsidiar a tomada de decisão do órgão gestor e apoiar as ações de implementação da Unidade, no que couber; (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a).

A IN n. 9/2014 prevê em seu art. 5º as competências específicas dos conselhos deliberativos. A primeira competência específica é

manifestar-se em torno de questões de interesse das comunidades tradicionais, com ênfase nas temáticas que se refiram a potenciais impactos ou benefícios à RESEX (I). Essa competência pode se expressar nos casos em que ocorre licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental que afete UC ou sua zona de amortecimento, de modo que se faz necessária a autorização do órgão de administração da unidade, conforme art. 36, §3º da Lei do SNUC. Ressalta-se, entretanto, que o conselho deliberativo não possui competência para autorizar ou não, mas somente apresentar seu entendimento em torno da questão, já que a decisão final é do ICMBio. Nota-se, portanto, uma significativa limitação aos poderes legalmente atribuídos aos conselhos, que mesmo sendo deliberativos, não podem decidir sobre essa autorização, aspecto legal que se verificou concretamente no relato geral do estudo de caso desta pesquisa.

Uma segunda competência do conselho deliberativo é homologar o perfil e a relação das famílias das comunidades tradicionais beneficiárias da unidade (II). A definição do perfil e das famílias beneficiárias da comunidade tradicional é uma medida voltada à correta identificação das características da comunidade tradicional e de quem efetivamente se encaixa nessa caracterização, com a finalidade de evitar que pessoas que não compõem esse grupo realizem o extrativismo dos recursos naturais. Percebe-se, então, que essa competência reconhecida plenamente ao conselho deliberativo confere autonomia e poder de decisão em torno de uma importante ferramenta de gestão, o que igualmente foi possível identificar por meio do relato geral realizado no primeiro capítulo da tese.

De maneira selecionada, destacam-se ainda as seguintes competências estabelecidas pelo art. 5º:

III – **estimular** o protagonismo e apoiar a formalização e o **fortalecimento das organizações de populações tradicionais** beneficiárias; IV – estabelecer os mecanismos de tomada de decisão que assegurem a efetiva participação das populações tradicionais na gestão da Unidade de Conservação; V – formalizar o resultado das deliberações por meio de resoluções, registradas em ata da reunião correspondente; [...] VII – **acompanhar a elaboração e a implementação do Acordo de Gestão, do Plano de Manejo Participativo e dos demais instrumentos de gestão da Unidade de Conservação**; VIII –

aprovar, por meio de resolução, o Acordo de Gestão e o Plano de Manejo Participativo da Unidade de Conservação, bem como monitorar e avaliar a sua implementação; [...] (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a, grifos nossos).

Percebe-se, do conjunto dos dispositivos apresentados, a ênfase conferida pela IN n. 9/2014 na participação das populações tradicionais, reconhecendo inclusive a importância da consolidação da organização da própria comunidade para uma efetiva atuação das mesmas, no mesmo sentido do que foi identificado. Igualmente, é atribuída grande relevância à atuação das comunidades tradicionais na elaboração, implementação e monitoramento do Acordo de Gestão e do Plano de Manejo, que são os meios práticos de garantir o cumprimento dos objetivos da unidade de conservação, na medida em que estabelecem as regras para a extração dos recursos naturais¹⁰³. Ainda, destaca-se que as resoluções adotadas pelo conselho podem ser formalizadas somente por meio da ata da assembleia respectiva, dispensando maiores formalidades – opção que proporciona maior autonomia ao conselho, dispensando a assinatura do representante do ICMBio.

Por fim, no que diz respeito à disciplina estabelecida pelo ICMBio por meio da IN n. 9/2014, é de grande importância a previsão do art. 13 de que a composição do conselho deverá considerar a paridade e a representatividade, de modo a ser definida em conjunto com os grupos sociais envolvidos, considerando-se “V – a garantia da representação majoritária das populações tradicionais beneficiárias da Unidade de Conservação na composição dos Conselhos Deliberativos [...]” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a) – o que é reforçado pelo artigo 15. Logo, além de haver uma composição tripartite como regra geral¹⁰⁴, também se deve observar que a maioria absoluta dos assentos previstos para o conselho deliberativo deverá ser

¹⁰³ Alguns fatores e meios para garantir isso serão analisados na próxima seção, por meio do quadro de estudo de Ostrom.

¹⁰⁴ Conforme foi possível observar nas explicações sobre o conselho gestor da RESEX Pirajubaé, é viável escolher dividir a sociedade civil em subsetores próprios. Nesses casos, a divisão tripartite geral pode se tornar quadripartite ou mais. Por exemplo, tem-se o setor governamental e o setor da população tradicional, e pode-se escolher por subsetores da sociedade civil como: ONG's ambientalistas, instituições de ensino e pesquisa, moradores de entorno, entidades empresariais, etc.

ocupada pela população tradicional, ressaltando-se que ela poderá ser representada por instituições legalmente constituídas, organizações sociais mesmo que não constituídas legalmente e por membro da comunidade escolhido coletivamente entre seus pares (art. 13, parágrafo único) – uma exceção à regra geral dos conselhos, que somente permite representação institucional, entendendo-se que tal previsão busca se constituir em uma facilitação da atuação da comunidade (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a).

No que diz respeito ao processo de criação do conselho, entende-se relevante destacar as orientações gerais em torno do procedimento de definição dos setores e das instituições que deverão compor o conselho, tendo em vista que o desenho institucional é elemento relevante no funcionamento dos conselhos gestores. Dessa forma, o artigo 9º estabelece que deverá ser formado um grupo de trabalho para conduzir as atividades de criação do conselho, presidido pelo órgão gestor da unidade, o qual deverá realizar um trabalho de caracterização do território da unidade, com o objetivo de mapear os usuários e as entidades reguladoras dos usos do território, além de identificar eventuais sobreposições territoriais e conflitos existentes ou emergentes (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a). Iniciam-se os trabalhos de constituição do conselho, portanto, mediante a identificação dos setores envolvidos direta ou indiretamente, procurando verificar no âmbito do poder público e da sociedade quais são os atores interessados – além, certamente, da população tradicional no caso da RESEX e da RDS.

Em seguida, a IN 09/2014 estabelece que deverá ser realizada a sensibilização, mobilização e capacitação dos setores identificados como interessados, a fim de fomentar e viabilizar a participação qualificada na gestão da unidade. Então, como fase final de formação do conselho, a específica escolha dos setores que efetivamente farão parte do conselho – dentre toda a gama de possíveis interessados – deverá ocorrer por meio de eleições ou outro método democrático, em reuniões coletivas, “[...] levando-se em conta a paridade, a representatividade, a equidade na participação e o potencial em contribuir para o cumprimento dos objetivos da Unidade de Conservação e sua inserção territorial.” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a).

Dessa forma, é possível perceber que a IN 09/2014 se mostra atenta às exigências do projeto democrático em torno dos conselhos, estabelecendo que a escolha dos setores – e a específica atribuição dos assentos às instituições e organizações, conforme artigo 12 e parágrafo único – deve ser decorrência das expectativas e necessidades reconhecidas pelos próprios sujeitos da realidade em questão. Tratando-

se de RESEX e RDS, é indispensável que esse processo se desenrole mediante a presença e o engajamento das populações tradicionais.

Por outro lado, é necessário destacar que a institucionalização dos conselhos gestores como espaços de tomada de decisão no âmbito das RESEX (e RDS) produz efeitos semelhantes àqueles ressaltados em torno da criação dos conselhos de políticas públicas: a inclusão e/ou incorporação dos movimentos socioambientais em espaços estatais de deliberação. No entendimento de Spínola (2011), isso se constitui em um limite do processo de institucionalização das RESEX, na medida em que a competência dos conselhos para realizar a gestão dessas áreas altera a situação: da autogestão dos seringueiros passa-se à cogestão – com o Estado e demais setores envolvidos.

Certamente, é imperioso e inegável reconhecer essa faceta da institucionalização dos processos de gestão de recursos decorrente da categorização da RESEX como uma unidade de conservação e da definição do conselho deliberativo como arena oficial para tomada de decisão com presença dos extrativistas – o que foi problematizado quanto aos conselhos de políticas públicas em geral. Entretanto, considerando-se o paradigma constitucional estabelecido em 1988, tem-se que a normatividade vigente não reconhece proteção jurídica específica para todas as comunidades tradicionais, mas somente para populações indígenas e quilombolas. Logo, a categorização das reservas extrativistas na condição de UC's mostra-se como uma estratégia propícia à garantia dos direitos das populações tradicionais em geral, inclusive porque a reforma agrária tradicional não se mostrou adaptada às particularidades do uso coletivo dos recursos, considerando a forma costumeira como tais populações se organizam e ocupam o território. Defende-se, então, que as RESEX e seu conselho são institutos jurídicos potencialmente adequados para a proteção da sociobiodiversidade, cujas eventuais limitações estão em consonância com a institucionalidade constitucionalmente estabelecida – logo, trata-se de normas que apresentam adequação interna.

No mesmo sentido, a escolha pelos conselhos como espaços oficiais para tomada de decisão, com presença de representantes do Estado e demais setores envolvidos se apresenta em harmonia com o sistema de responsabilidades compartilhadas, estabelecido pela Constituição Federal/1988, destacando-se que é dever do Estado a defesa do meio ambiente e a proteção das manifestações culturais e do patrimônio cultural brasileiro, nos termos dos artigos 225, 215 e 216. Logo, a chamada cogestão, ou conforme se prefere nomear neste trabalho – o sistema de responsabilidades compartilhadas – exige

constitucionalmente a atuação estatal, da comunidade/coletividade e, no caso da RESEX, especialmente dos povos e comunidades tradicionais.

Nota-se que o conselho deliberativo de reserva extrativista tem um papel mais amplo e complexo que aquele definido para os conselhos de políticas públicas em geral. Ele deve, muito mais do que captar demandas da sociedade e realizar o controle social da atuação do poder público, efetivamente planejar e gestar os processos de tomada de decisão e de implementação da política que visa garantir a proteção da sociobiodiversidade.

Para aprofundar a reflexão em torno dos meios através dos quais é possível pensar e implementar políticas voltadas para o uso comum de sistemas de recursos, passa-se a abordar a crítica de Elinor Ostrom em torno de três compreensões amplamente reconhecidas, para então apresentar sua proposta de quadro de estudo (framework) para analisar processos de tomada de decisão sobre uso comum de espaços e recursos.

5.3 O QUADRO DE ESTUDO DE OSTROM PARA ANÁLISE DA GESTÃO DE SISTEMAS DE RECURSOS COMUNS

O profundo e amplo programa de pesquisa que Elinor Ostrom desenvolveu ao longo de seu percurso acadêmico insere-se no âmbito da perspectiva institucionalista, especificamente na trilha da chamada Nova Economia Institucional (NEI). A NEI constitui-se em um corpo teórico desenvolvido a partir de fundamentos basilares da economia neoclássica e de sua crítica¹⁰⁵, que ganhou espaço no meio acadêmico ao final do século XX, mais especificamente na década de 1990 (MIGUEZ, 2011). A NEI entende que a existência de instituições adequadas pode garantir os direitos de propriedade, facilitar o intercâmbio econômico, promover o aprendizado, dentre outros processos, na medida em que estabelecem incentivos para o comportamento dos indivíduos, viabilizando a cooperação em sociedade.

¹⁰⁵ Adotando como base de sua construção teórica a economia neoclássica pré-Coase, a NEI questionou a presunção da racionalidade instrumental e ilimitada que guiava o processo econômico, assim como destacou a necessidade de reconhecer a existência dos custos de transação e a importância das ideologias e das instituições (NORTH, 1993 apud MIGUEZ, 2011). Diante disso, a NEI mantém em seu corpo teórico o pressuposto básico da escassez e da competência, ambos oriundos da economia neoclássica, acrescentando a perspectiva da racionalidade limitada, a relevância da dimensão do tempo e o reconhecimento da indispensabilidade das crenças, da história e da política à análise econômica.

A NEI não se restringiu à disciplina econômica; pelo contrário, tem apresentado um forte perfil interdisciplinar. Nesse sentido, Elinor Ostrom desenvolveu seu trabalho em um departamento de Ciência Política, tendo ultrapassado o limite da análise de cenários correspondentes ao protótipo do mercado, incorporando a questão da complexidade e da incerteza (MIGUEZ; VÁZQUEZ, 2011). Destaca-se também que a NEI tem sido construída por meio do pluralismo metodológico, adotando diferentes enfoques analíticos. Igualmente, ao valorizar a pesquisa empírica, seu desenvolvimento tem se realizado mediante distintas técnicas, como os estudos de caso, o método comparativo e a pesquisa experimental (MIGUEZ; VÁZQUEZ, 2011).

Cabe esclarecer que parte da proposta teórica de Elinor Ostrom não é aplicável na realidade jurídica brasileira. De fato, a teoria de Ostrom se constitui em grande contribuição para pensar os processos de decisão coletiva em torno de recursos comuns, mas entendeu-se que no âmbito da legislação brasileira sua aplicabilidade é parcial, visto que a possibilidade de uma coletividade realizar esses processos a (quase) total revelia do Estado é muito pequena – e, em geral, implicará a sua condenação à situação de ilegalidade e, talvez, criminalidade. Os casos concretos a partir dos quais Ostrom desenvolveu sua teoria se caracterizaram por significativa independência em relação a espaços formais de poder.

Entende-se, portanto, que no âmbito do Estado Democrático de Direito algumas considerações devem ser interpretadas de forma adaptada, visto que no Brasil o Estado ainda possui o monopólio da produção do Direito. Tem-se, portanto, que a institucionalidade da RESEX pressupõe necessariamente a presença do Estado. Certamente, a maneira por meio da qual a RESEX é concebida na lei é aspecto essencial que não pode ser ignorado, e que não se compatibiliza plenamente com alguns pressupostos da teoria de Ostrom.

Considera-se, assim, que o quadro de estudo de Ostrom e seus aperfeiçoamentos posteriores são de grande valia para acrescentar fatores de observação no processo de decisão coletiva e para reforçar a reflexão em torno das restrições da autonomia do conselho como arena de decisão coletiva, porém possui limites em sua capacidade de orientar estudos empíricos quando se trata de instrumentos jurídico-administrativos altamente normatizados. Nesse sentido, considera-se que sua contribuição nesta pesquisa ocorre principalmente por meio da indicação de algumas orientações a respeito da formulação de regras operacionais e suas sanções e na identificação da importância da confiança e da reciprocidade nas relações entre sujeitos.

É relevante esclarecer, porém, que a parcial impossibilidade de utilização da teoria de Ostrom na realidade brasileira diz respeito a sua aplicação para institutos jurídicos já estabelecidos, nos casos em que suas estruturas de organização e funcionamento sejam rígidas. Sua teoria é útil, por outro lado, para permitir a análise crítica desses institutos, considerando a existência demonstrada por Ostrom de outras formas de institucionalidade. Assim, se o quadro de estudo não é plenamente adequado para permitir uma interpretação dos processos de decisão coletiva nos conselhos gestores de políticas públicas (nos termos em que existem na legislação brasileira atual), pode, por sua vez, viabilizar reflexões sobre como esses espaços e outras arenas de decisão coletiva pode(ria)m ser estruturadas, partindo-se de diferentes premissas teóricas.

5.3.1 Transcendendo os limites da teoria tradicional da ação coletiva: uma crítica aos modelos influentes para políticas públicas de gestão de sistemas de recursos comuns

Elinor Ostrom (1990) ressalta que, em geral, as políticas públicas formuladas para pensar a gestão de recursos naturais são embasadas em premissas teóricas, por vezes metáforas, segundo as quais somente instituições estatais ou mecanismos privados poderiam garantir o sucesso da empreitada. Ela estatui essas premissas teóricas e/ou metáforas como dois modelos influentes a respeito da gestão de bens comuns, os quais compõem o que se pode chamar de teoria tradicional ou clássica sobre o tema: a tragédia dos comuns e o jogo do dilema dos prisioneiros. Os exemplos criados por essas teorias podem ser entendidos como construções em torno de argumentos associados à Teoria dos Jogos e à Teoria dos Direitos de Propriedade (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009).

A expressão tragédia dos comuns tornou-se conhecida mediante o artigo publicado por Garret Hardin, em 1968, no qual o biólogo faz uma crítica à ausência de controle de natalidade, opondo-se a políticas que defendem o planejamento familiar. Hardin utiliza-se da expressão cunhada pelo matemático William Forster Lloyd, em 1833, como metáfora para o problema da superpopulação, defendendo que a falta de controle sobre a questão pode conduzir à tragédia de todos, com o fim dos recursos naturais. (HARDIN, 1968)

Para explicar a metáfora da tragédia dos comuns, Garret Hardin (1968) pinta um cenário: um pasto amplo, aberto a todos, com diversos pastores cuidando dos animais. Inicialmente, poder-se-ia esperar que cada pastor mantivesse no espaço comum a maior quantidade de gado possível,

situação que predominou por muitos séculos, visto que as guerras tribais, as doenças e outras adversidades mantiveram a quantidade de homens e animais dentro dos limites de renovação e conservação da natureza.

Porém, alcançando-se a estabilidade social, a lógica dos comuns gera tragédia. Segundo Hardin (1968), nesse contexto, um ser racional faria a pergunta, consciente ou não, a respeito da utilidade que obteria se tomasse para si um animal a mais, decrescendo um animal do comum; e mais um, e mais um, e mais um. Esta é a tragédia existente por trás dos comuns: cada pastor está motivado a adicionar mais e mais animais porque ele recebe o benefício direto dos mesmos, enquanto os custos são divididos com todos – conduzindo ao esgotamento dos recursos naturais. Com base nesse raciocínio, ele ressaltou a problemática dos oceanos e dos parques nacionais, que afirmou tenderem à ruína se forem mantidos como bem comum.

Segundo Poteete, Janssen e Ostrom (2009), a metáfora de Hardin possui grande similaridade com o entendimento teórico de economistas como H. Scott Gordon e Anthony Scott, defensores da Teoria dos Direitos de Propriedade, segundo a qual “direitos de propriedade influenciam a eficiência e a sustentabilidade do uso de recursos, determinando até que ponto os indivíduos arcam com os custos e os proveitos dos frutos de suas ações” (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009, p. 41, tradução nossa¹⁰⁶). Entretanto, esses autores abordaram uma situação de propriedade comunal (comunitária, comum) ou de uso comum de recursos naturais como se essa significasse, necessariamente, uma condição de livre acesso aos recursos e, portanto, entenderam-na como uma situação em que há total ausência de regras para uso dos recursos.

O segundo modelo, conhecido como jogo do dilema dos prisioneiros, constitui-se em um jogo não cooperativo no qual os participantes possuem toda a informação disponível (estrutura do jogo e consequências decorrentes de cada opção/decisão), mas não podem/conseguem se comunicar. Neste jogo, há dois prisioneiros que são interrogados separadamente por um delegado. Cada um deles pode negar a prática do crime, entregar-se ou utilizar-se do benefício da delação premiada, entregando o outro. Não podem se comunicar para combinar a estratégia a ser adotada; portanto, a decisão é tomada individualmente. Se ambos cooperarem, podem negar o crime e não haverá confissão/delação. Se um ou outro pensar em seu próprio benefício, pode utilizar-se da

¹⁰⁶ Property rights influence the efficiency and sustainability of resource use by determining the extent to which individuals bear the costs and enjoy the fruits of their actions.

delação premiada, e assim o outro (ou ambos) terá sido entregue (OSTROM, 1990).

Esse exemplo é utilizado para explicar o raciocínio da Teoria dos Jogos no seu intuito de compreender o comportamento humano individual.

A Teoria dos Jogos utiliza modelos formais para analisar as interações entre dois ou mais indivíduos em situações de interdependência mútua, em que os resultados dependem da ação de todos os atores. Essas situações são denominadas como – “jogos”. Cada jogo envolve um grupo de atores e um conjunto de possíveis escolhas para cada ator, e estabelece uma série de recompensas para cada ator em decorrência de cada combinação de ações logicamente possível. (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009, p. 42, tradução nossa¹⁰⁷).

Percebe-se, assim, que a Teoria dos Jogos parte da premissa de que o raciocínio lógico dos indivíduos é atuar buscando o máximo de benefício individual, o que, no âmbito dos recursos naturais, tenderia a conduzir à superexploração do meio ambiente.

Segundo Ostrom (1990), a situação problematizada por Hardin tem sido frequentemente apresentada como dilema dos prisioneiros. Assemelhando-se os modelos, os pastores de Hardin se colocariam diante de uma impossibilidade de comunicação, tornando-se inviável uma decisão conjunta a respeito da estratégia a adotar para administrar o pasto e os animais a fim de maximizar os ganhos, diminuir os prejuízos e viabilizar a atividade em longo prazo. Resulta, pela perspectiva desses modelos, que decisões individuais racionais podem conduzir a resultados coletivos irracionais. Ademais, a leitura conjunta dos modelos pode sugerir que todos os envolvidos – em especial, a força externa representada pelo delegado – possuem completo conhecimento dos fatores envolvidos na questão, ou seja, que estão em posse de toda a informação necessária: com frequência, na vida real, uma falácia.

¹⁰⁷ Game theory uses formal models to analyze interactions between two or more individuals in situations of mutual interdependence, where outcomes depend on the actions of all actors. These situations are depicted as — “games”. Each game involves a set of actors and a set of possible choices for each actor, and defines a set of payoffs for each actor for each logically possible combination of actions.

Entretanto, o principal efeito deletério da aproximação do jogo do dilema dos prisioneiros à tragédia dos comuns é que se gera a impressão de que seres humanos não podem, não conseguem cooperar, independentemente dos fatores que os circundam. Conclui-se, nessa perspectiva, que a menos que exista alguma coerção, indivíduos não atuam no sentido de obter seus interesses comuns se existir a possibilidade de alguns obterem vantagens sem que para isso tenham envidado esforços: é o que Ostrom (1990) chama de free-rider (o carona), ou laissez-faire. Em consequência, políticas públicas elaboradas a partir dessa perspectiva conduzem, essencialmente, a duas possibilidades (“the only way”), paralelas e dicotômicas: atuação coercitiva do Estado ou atuação do mercado (privatização).

Para Hardin (1968), a resposta é a coerção, sendo que o uso de taxas é um bom instrumento para tal, conferindo destaque para o direito administrativo. Segundo Ostrom (2002), nesse viés, a solução da problemática exigiria o controle total do acesso e do uso dos bens, assim como das sanções a serem aplicadas àqueles que descumprissem as normas, pelo Estado: um novo Leviatã, realizando um manejo tecnocrático dos recursos naturais, com base no conhecimento científico dos experts, pretensamente em posse de toda a informação necessária para administrar, com fortes tendências totalitárias.

A privatização constitui-se no estabelecimento de direito de propriedade privada sobre recursos comuns. Nesse caso, Ostrom (1990) explica que o pasto de Hardin seria dividido em dois, e cada um dos pastores teria metade dele. Diante disso, a proposta pressupõe que eles tomariam os cuidados necessários para garantir a fertilidade da terra e a manutenção de sua produtividade em longo prazo. No entanto, uma proposta como essa parte da premissa de que ambos os pastos são igualmente férteis, ganham e sofrem igualmente com as ações da natureza, dentre outras homogeneidades – presunção que é problemática, especialmente diante das atuais demandas por justiça social e ambiental. De qualquer forma, questiona-se aos propositores como regulamentar direitos de propriedade privada sobre bens comuns como o ar, a água, a pesca.

A aceitação quase inquestionável dessas concepções teóricas que se reforçam mutuamente implicou efetivamente em medidas governamentais reais: florestas na Índia, na Tailândia e em muitos países do continente africano foram nacionalizadas com o objetivo de evitar o desmatamento (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009). De forma ainda mais grave, em muitos países em desenvolvimento instituições dos povos nativos foram modificadas ou desconstruídas porque não se

adequavam aos preceitos dos modelos em comento (ANDERIES; JANSSEN; OSTROM, 2004).

Diante disso, Ostrom (1990) defende a ideia de que não se trata de “the only way”, mas que existem formas alternativas para solucionar problemas diversos; formas que podem mesclar instituições estatais e mecanismos privados; é possível combinar espaços de atuação da própria comunidade com respaldo estatal. Esse entendimento foi reforçado na medida em que, ao longo da década de 1980, estudos empíricos passaram a mostrar os limites explicativos dessas teorias tradicionais, impulsionando melhoramentos na teoria tradicional assim como o desenvolvimento de abordagens alternativas (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009).

Um dos aspectos repensados foi a premissa de que os atores sempre possuíam conhecimento sobre todos os aspectos envolvidos na tomada de decisão (a complexidade dos ecossistemas impossibilita conhecer as consequências de todo e qualquer ato humano); igualmente, questionou-se a presunção de que a lógica racional de atuação do indivíduo é a busca do benefício próprio, na medida em que a complexidade do ser humano lhe apresenta outras motivações para agir; também foi possível perceber que quando os indivíduos se encontram em um contexto de interações frequentes e contínuas, a possibilidade de cooperar pode se tornar maior na medida em que alguns cooperam, estimulando os demais a também o fazerem (OSTROM, 1990).

Nesse processo de identificação de limites teóricos, também foram revistos alguns conceitos da teoria dos direitos de propriedade, como a importante diferenciação entre os possíveis regimes de propriedade e os tipos de bens em suas características intrínsecas, de modo a possibilitar a percepção de que bens que são fontes de recursos naturais (florestas e estoques pesqueiros, por exemplo) não precisam estar necessariamente submetidos ao regime de livre acesso. Assim, definiu-se a existência de quatro regimes de propriedade: a estatal, a privada, a de livre acesso e a comunitária, sendo a última caracterizada pela existência de um grupo de indivíduos que compartilha direitos de extração do recurso, direitos para administrá-lo e para excluir outros que não façam parte da comunidade (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009). Por sua vez, no que diz respeito aos tipos de bens, foram igualmente estabelecidos quatro:

- (1) Bens privados, nos quais o consumo de uma pessoa subtrai o bem da disponibilidade de consumo para outras pessoas, porém a exclusão de outros do aproveitamento dos benefícios é

relativamente fácil; (2) sistema de recursos comuns, para os quais a subtração ocorre e a exclusão é difícil; (3) bens de uma associação, nos quais a subtração é relativamente mínima e a exclusão é fácil; e (4) bens públicos, nos quais o consumo de um indivíduo não torna o bem indisponível para outros, porém a exclusão também não é possível. (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009, p. 52, tradução nossa¹⁰⁸).

Percebe-se, portanto, que, segundo essa classificação¹⁰⁹, as reservas extrativistas são sistemas de recursos comuns (2), pois o consumo de um indivíduo subtrai do todo, porém, é difícil excluir indivíduos não beneficiários. Para a legislação brasileira, sua extensão territorial é considerada propriedade de domínio público, cujo direito real de uso (comum) é cedido à população tradicional. Em razão dessa diversidade terminológica, optou-se no âmbito da teoria de Elinor Ostrom por falar em sistemas de recursos comuns (*common-pool resources*) para se referir aos espaços em que recursos naturais são utilizados por um grupo de pessoas conjuntamente, de modo que a decisão coletiva sobre seu manejo é necessária para a sustentabilidade do sistema.

¹⁰⁸ (1) private goods for which one person's consumption subtracts from the availability of consumable benefits to others, but exclusion is relatively easy; (2) common-pool resources for which subtractability occurs and exclusion is difficult; (3) club goods for which subtraction is relatively minimal and exclusion is easy; and (4) public goods for which consumption is not subtractable but nor is exclusion possible.

¹⁰⁹ É necessário destacar que esses quatro tipos de bens são compreendidos no âmbito da teoria econômica, que considera critérios específicos para essa classificação – especialmente os fatores de subtração e exclusão. Não correspondem, portanto, à classificação do ordenamento jurídico brasileiro em bens públicos (uso comum, uso especial e dominicais) e bens privados (particulares), dos artigos 98 e 99 do Código Civil/2002, cujo critério de classificação é a pessoa a que pertencem, sendo públicos os bens de domínio das pessoas jurídicas de direito público interno, e privados os demais. No mesmo sentido em torno da diferença de conteúdo dos termos bens públicos, bens privados e os *commons*, no direito e na economia, voltando-se para a análise dos direitos de propriedade intelectual, vide Sass (2016).

5.3.2 O quadro de estudo (framework) para análise empírica de sistema de recursos comuns (CPR's)

Ostrom (1990) direciona sua abordagem para um específico tipo de bens, os *common-pool resources* (CPR), e a partir da abordagem neoinstitucional constrói, com base em estudos empíricos, o que chama de *framework* (quadro de estudo), tendo como principal objetivo examinar as possíveis combinações de variáveis situacionais que, com maior probabilidade, influenciam e interferem na tomada de decisão individual para uma decisão coletiva. Para isso, conceitua CPR da seguinte maneira:

O termo “common-pool resource” se refere a um sistema de recurso natural ou artificial que é suficientemente grande para se tornar custoso (mas não impossível) para excluir os potenciais beneficiários de obter vantagens do seu uso. Para entender os processos de organização e administração de CPRs, é essencial distinguir entre o sistema de recursos e o fluxo de unidades de recursos produzidos pelo sistema, ao mesmo tempo em que reconhece a dependência de um em relação ao outro. (OSTROM, 1990, p. 30, tradução nossa¹¹⁰).

A construção teórica desenvolvida para sistemas de recursos comuns se baseia principalmente no caráter de acesso amplo e de difícil restrição, assim como na concepção de sistema como fonte ou estoque do qual as unidades podem ser extraídas; essa estrutura teórica é especialmente útil para recursos renováveis, situação na qual se entende que, como regra, se a taxa média de retirada de unidades não exceder a taxa de reposição, o sistema poderá se mostrar sustentável ao longo do tempo (OSTROM, 1990).

¹¹⁰ The term “common-pool resource” refers to a natural or man-made resource system that is sufficiently large as to make it costly (but not impossible) to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from its use. To understand the processes of organizing and governing CPRs, it is essential to distinguish between the resource system and the flow of resource units produced by the system, while still recognizing the dependence of the one on the other.

Nesse contexto, os usuários do sistema são chamados de apropriadores e o processo de retirada de unidades desse sistema é nomeado de apropriação. Esses apropriadores podem estabelecer regras sobre quem, quando e com que métodos/técnicas pode ocorrer a extração de recursos do sistema. Para isso, com foco no processo de decisão, tem-se a concepção de arena, a qual remete aos espaços em que tais tomadas de decisão e de ação podem ocorrer. A arena não ocorre necessariamente em espaços formais, ainda que possam incluir alguns deles, como tribunais e casas legislativas; a arena de um grupo social pode ser uma cafeteria, reuniões de uma organização criada especialmente para isso, entre outros (OSTROM, 1990). Assim, “a arena de ação se refere ao espaço social onde indivíduos interagem, intercambiam bens e serviços, resolvem problemas, dominam uns aos outros, ou lutam (entre tantas coisas que indivíduos fazem em arenas de ação)” (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009, p. 58, tradução nossa¹¹¹). Entretanto, ressalta-se que se os apropriadores não podem alterar as regras em torno da apropriação de recursos, isso significa que a arena para decisão coletiva é externa à própria CPR (OSTROM, 1990).

É, portanto, no âmbito da arena de ação que se dá o espaço de constituição das regras de trabalho (*working rules*), de modo a compor o conceito de instituição.

“Instituições” podem ser definidas como o conjunto de regras de trabalho, que são usadas para definir quem é elegível a realizar decisões em certa arena, quais ações são permitidas ou restringidas, quais regras para agregação serão utilizadas, quais procedimentos devem ser seguidos, qual informação deve ou não ser fornecida, e quais recompensas serão estabelecidas para os indivíduos de acordo com suas ações. (OSTROM, 1990, p. 51, tradução nossa¹¹²).

¹¹¹ The action arena refers to the social space where individuals interact, exchange goods and services, solve problems, dominate one another, or fight (among the many things that individuals do in action arenas).

¹¹² “Institutions” can be defined as the sets of working rules, that are used to determine who is eligible to make decisions in some arena, what actions are allowed or constrained, what aggregation rules will be used, what procedures must be followed, what information must or must not be provided, and what payoffs will be assigned to individuals dependent on their actions.

A possibilidade de viabilizar a criação desses conjuntos de normas para gestão dos sistemas de recursos comuns, no entendimento de Ostrom (1990), está intimamente ligada a três problemas: o problema de proporcionar a uma comunidade novas regras (as dificuldades existentes em realizar a mudança do *status quo*); o problema de realizar compromissos confiáveis (a criação e a manutenção de tais instituições somente é crível se os sujeitos envolvidos realmente se comprometerem), e o problema do monitoramento das regras estabelecidas – a fiscalização do cumprimento das regras que são estabelecidas pelas novas instituições é, ao mesmo tempo, premissa e consequência para o funcionamento do sistema.

Juntamente com esses fatores iniciais, destaca-se a concepção multidimensional da autora no que diz respeito à existência de três níveis de regras que, cumulativamente, afetam as ações tomadas e os resultados obtidos. Nota-se que do nível operacional ao nível de constituição de regras, as últimas determinam e estabelecem normas procedimentais para a definição das primeiras, passando pelas de nível intermediário.

Regras operacionais afetam diretamente as decisões cotidianas tomadas pelos apropriadores a respeito de quando, onde, e como retirar unidades de recursos, quem deve monitorar as ações dos demais e como, qual informação deve ser trocada ou retida, e quais recompensas ou sanções serão atribuídas a diferentes combinações de ações e resultados. Regras de escolha coletiva afetam indiretamente as escolhas operacionais. Essas são as regras utilizadas pelos apropriadores, seus representantes, ou autoridades externas que fazem políticas – as regras operacionais – sobre como uma CPR deve ser administrada. Regras de escolha constitucional afetam as atividades operacionais na medida em que elas determinam quem é elegível e quais são as regras específicas a serem utilizadas para construir o conjunto de regras de escolha coletiva que, por sua vez, interferem no conjunto de regras operacionais. (OSTROM, 1990, p. 52, tradução nossa¹¹³).

¹¹³ Operational rules directly affect the day-to-day decisions made by appropriators concerning when, where, and how to withdraw resource units, who should monitor the actions of others and how, what information must be exchanged or withheld, and what rewards or sanctions will be assigned to

Para a criação de seu quadro de estudo, Elinor Ostrom (1990) apresenta uma série de casos concretos estudados por ela ou por outros autores em torno de CPR's que obtiveram sucesso no processo de estabelecimento ou alteração de suas regras, assim como de criação de novas instituições, de forma a identificar quais os aspectos em comum entre eles e as variáveis que afetam os aspectos determinantes desses processos. Nesse sentido, ressalta-se que os casos de sucesso possuem os seguintes aspectos em comum (OSTROM, 1990):

- a) as CPR's possuem fronteiras claramente definidas;
- b) existe significativa coerência entre as regras de apropriação e provisão de bens e a realidade local;
- c) as comunidades possuem estruturas institucionais para a tomada de decisão coletiva;
- d) ocorre monitoramento em torno das regras operacionais;
- e) as sanções para descumprimento de regras têm caráter gradativo e proporcional;
- f) as comunidades possuem mecanismos de resolução de conflitos;
- g) os direitos de auto-organização dos membros da CPR são minimamente reconhecidos pelo governo, e
- h) existem regras em diversos níveis de atuação.

No que diz respeito aos processos de criação de novas instituições para tomada de decisão, destaca-se que tais processos são mais bem construídos quando ocorrem de modo sequencial, incrementando-se paulatinamente as regras e obrigações à medida que os benefícios vão se mostrando mais certos e maiores. Quando o processo de criação de novas instituições se desenvolve dessa maneira, reduzem-se os custos de sua própria constituição, assim como se otimiza a atividade de monitoramento das ações e comportamentos dos indivíduos.

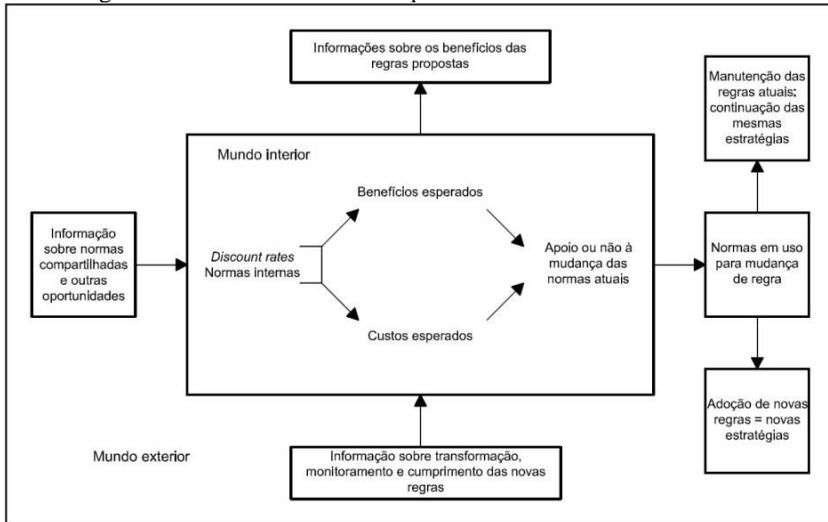
Ainda, enfatiza-se a relevância da criação de instituições prévias, como associações civis, que se constituam em fóruns para discussão e obtenção de informação entre os indivíduos, facilitando e mediando o

different combinations of actions and outcomes. Collective-choice rules indirectly affect operational choices. These are the rules that are used by appropriators, their officials, or external authorities in making policies – the operational rules – about how a CPR should be managed. Constitutional-choice rules affect operational activities and results through their effects in determining who is eligible and determining the specific rules to be used in crafting the set of collective-choice rules that in turn affect the set of operational rules.

processo de consolidação dos espaços para os processos de tomada de decisão coletiva.

Diante dos elementos descritos, o quadro de estudo (framework) elaborado por Ostrom (1990) foi esquematicamente apresentado por meio da Figura 01 a seguir:

Figura 1: Resumo das variáveis que afetam a decisão institucional



Fonte: Ostrom, 1990, p. 193, tradução nossa¹¹⁴.

Entretanto, desde a publicação da obra central da autora, muitos outros estudos de campo e experimentos foram realizados, de modo que paulatinamente foram identificados outros elementos de análise, assim como diferentes escalas de estudo foram percebidas como condicionantes do processo de governo de CPR's. Percebeu-se que o quadro de estudo apresentado é relevante e adequado, porém insuficiente para viabilizar a observação de problemas complexos, motivo pelo qual foi aprimorado,

¹¹⁴ Não foi possível realizar a tradução para uma expressão que fosse capaz de carregar o sentido correto do termo empregado no original. No texto, a expressão “discount rates” está relacionada com a visão em longo prazo que os indivíduos possuem a respeito da expectativa de retorno de benefícios em decorrência dos custos sofridos.

para incluir, além da dimensão individual de tomada de decisão (Figura 01), a influência de fatores microssituacionais e o contexto sócio-ecológico mais amplo no qual o sistema de recursos analisado se insere, estabelecendo-se três níveis de abordagem (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009).

Voltando-se ao quadro de estudo apresentado na Figura 01, percebe-se que além do mundo interior (nível 01), há elementos apresentados no mundo exterior que são variáveis situacionais que interferem na tomada de decisão individual, as quais podem ser fatores para o contexto microssituacional (nível 2). Entretanto, pesquisas posteriores indicaram um maior número de variáveis, as quais são exemplificativamente enumeradas a seguir¹¹⁵ – sem que isso signifique que, em um caso concreto, não possa haver outros fatores relevantes a interferir nas relações entre os indivíduos e na capacidade de resolverem coletivamente problemas sociais.

No contexto das nove variáveis situacionais, as primeiras cinco foram identificadas como aquelas que tendem a aumentar a capacidade de confiança entre os indivíduos e a maximizar os bons resultados no processo de gestão de CPR's, três foram ambíguas quanto aos resultados obtidos e a última está normalmente associada com baixos níveis de cooperação. São elas (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009):

- a) segurança de que a contribuição retornará a quem o fez, caso o total de contribuições não seja suficiente para alcançar a finalidade coletiva;
- b) conhecer a reputação dos outros (condutas no passado);
- c) visão de longo prazo, pois assim quem começa a contribuir tem a perspectiva de que haverá tempo para que os demais possam passar a fazê-lo;
- d) capacidade de optar por entrar ou sair do grupo (ao garantir a liberdade de sair, quem coopera tem a possibilidade de deixar o grupo caso a cooperação não esteja ocorrendo);

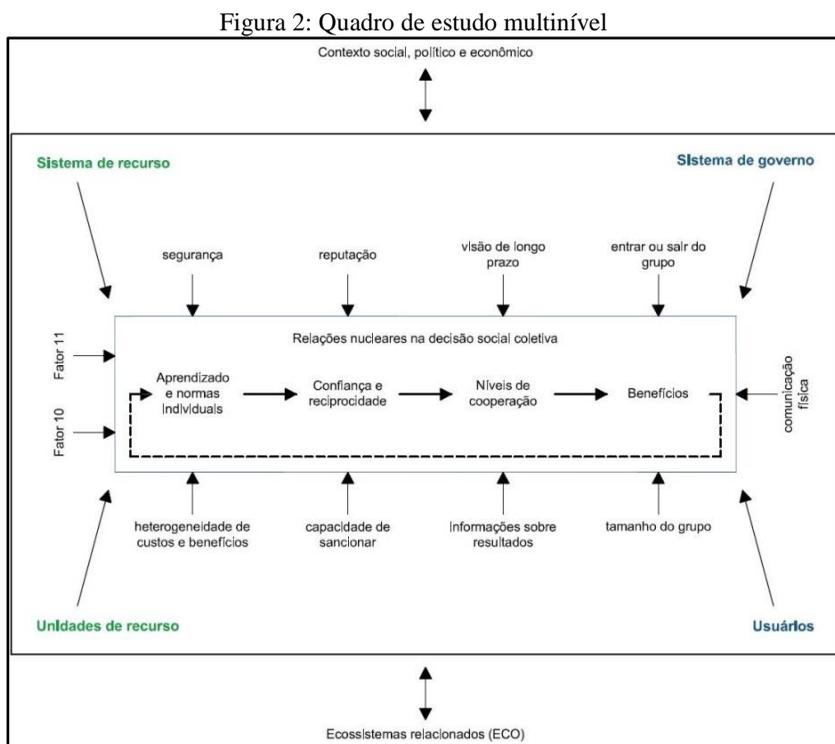
¹¹⁵ Excluiu-se o fator nomeado de *Marginal Per Capita Return* (MPCR), que se apresenta com um elemento de caráter econômico, predominantemente aplicado para os estudos experimentais, que pressupõe a realização de cálculos matemáticos. Considerando-se que essa pesquisa se caracteriza por estudo empírico em campo, entende-se como desnecessária a apresentação de tal variável, visto que ela não foi utilizada para observação do trabalho de campo. Para saber mais, vide capítulo 07 de Poteete, Janssen e Ostrom (2009).

- e) comunicação física entre os participantes: por meio de expressões faciais, é possível avaliar a confiabilidade da palavra dos outros;
- f) tamanho do grupo: o aumento do tamanho do grupo torna mais dificultoso o estabelecimento da confiança entre os membros, em caso de CPR's;
- g) disponibilidade de informação sobre resultados obtidos do sistema: quando informações a respeito da sobreexploração do sistema ocorrida no passado estão disponíveis, em caso de CPR's é possível que alguns indivíduos passem a extrair menos com receio de que o recurso não mais exista no futuro, como outros indivíduos podem aumentar o ritmo de exploração;
- h) a capacidade de sancionar (considerando os custos para sancionar e os custos de sofrer a sanção) aquele que viola as regras por vezes aumenta os ganhos coletivos e, por outras, diminui os retornos coletivos, sendo necessário avaliar o efeito da capacidade de sancionar nos níveis de confiança, e
- i) heterogeneidade de custos e benefícios: quando alguns parecem ganhar mais benefícios sem arcar com mais custos o processo de cooperação resta prejudicado (POTEETE; JANSSEN; OSTROM, 2009).

O terceiro nível de abordagem, por sua vez, diz respeito ao conceito de sistema socioecológico, que é entendido por Anderies, Janssen e Ostrom (2004) como um sistema ecológico intrinsecamente ligado e afetado por um ou mais sistemas sociais. Tanto o sistema ecológico quanto o sistema social pressupõem a existência de unidades que interagem de modo interdependente. Interligados, o termo sistema socioecológico é utilizado para designar “[...] o subconjunto de sistemas sociais nos quais algumas das relações interdependentes entre seres humanos são mediadas por interações com o ambiente biofísico e com unidades biológicas não humanas” (ANDERIES; JANSSEN; OSTROM, 2004, p. 2, tradução nossa¹¹⁶). Reconhecendo-se a interdependência dos sistemas ecológico e social, é possível concluir que alterações no ambiente biofísico tendem a gerar desequilíbrios nas relações sociais; por outro lado, certamente, decisões humanas individuais e/ou coletivas impactam diretamente nos fluxos biológicos e físicos. Trata-se de um conceito que possui semelhanças com a abordagem socioambiental, não obstante não conceda ênfase suficiente ao aspecto cultural.

¹¹⁶ [...] to the subset of social systems in which some of the interdependent relationships among humans are mediated through interactions with biophysical and non-human biological units.

Considerando a construção teórica apresentada, a Figura 02, então, representa o quadro de estudo multinível, conjugando os três níveis abordados:



Fonte: Pottete; Janssen; Ostrom, 2009, p. 383, tradução nossa.

Percebe-se, portanto, que o quadro de estudo apresentado se mostra como uma versão mais completa para compreender o processo de gestão de sistemas de recursos comuns. Esse quadro de estudo incorpora fatores do mundo interior do indivíduo (aprendizado e normas individuais), as relações disso com o mundo interior de outros indivíduos (confiança e reciprocidade) e reconhece que o caráter cooperativo das interações são

pressupostos relevantes – porém, considera igualmente as limitações representadas por aspectos relacionados ao sistema em geral (sistema de recurso e sistema de governo) e admite que há variáveis situacionais em nível micro que também interferem na tomada de decisão individual. Pretende-se utilizar essa proposta para uma análise crítica em torno das possibilidades e dos limites de efetividade da política pública de proteção da sociobiodiversidade, no âmbito dos conselhos gestores de RESEX.

6 O CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ/SC: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS FRENTE AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO HEGEMÔNICO

No último capítulo desta tese, as atenções voltaram-se para a apresentação sistemática dos resultados da pesquisa de campo, com ênfase para a entrevista semiestruturada, com o objetivo de, em conjunto e por meio do embate com a teoria, responder ao problema definido para este estudo.

Para isso, primeiramente foram apresentadas as categorias empíricas decorrentes do trabalho de campo, organizadas de forma a priorizar os aspectos teóricos centrais discutidos nesta tese. Nesse momento, explicitaram-se os resultados para cada categoria definida e, simultaneamente, realizou-se a discussão dos achados de campo frente às construções teóricas relacionadas mais diretamente com cada uma delas, de modo a verificar aspectos que corroboraram a teoria, que a negaram ou possíveis complementos a ela.

Então, em um segundo e final momento, operou-se uma retomada global e conjunta dos mais relevantes apontamentos feitos nas categorias, com o intuito de apresentar as principais contribuições teóricas viabilizadas pela pesquisa empírica em torno da atuação do Conselho Deliberativo da RESEX Pirajubaé/SC para outros instrumentos político-jurídicos de gestão socioambiental, por meio da interpretação dialético-hermenêutica, através da indução analítica.

6.1 AS CATEGORIAS EMERGENTES DA PESQUISA EMPÍRICA NA RESEX PIRAJUBAÉ/SC

A entrevista semiestruturada criada pela pesquisadora para guiar parte do trabalho de campo constituiu-se na mais profícua técnica de pesquisa empregada para conhecer profundamente os processos de gestão socioambiental no contexto da RESEX Pirajubaé, com ênfase para seu Conselho Deliberativo. A pesquisa documental em fontes primárias e a observação direta nas reuniões do conselho foram relevantes principalmente para compreender o histórico e o cenário atual dos processos de decisão coletiva, complementando e/ou corroborando a construção dos dados propiciados pelas conversas com os conselheiros titulares.

Dos seis questionamentos estabelecidos para a entrevista semiestruturada, considerando a intensidade e a frequência nas manifestações dos conselheiros, assim como a relação com as bases

teóricas, entendeu-se que os resultados poderiam ser organizados de maneira coerente e contextual a partir de quatro categorias. Dessa forma, os resultados foram direcionados para quatro aspectos principais, nessa ordem: o diálogo de saberes na reserva extrativista analisada, o processo de participação no conselho deliberativo de tal reserva, a construção das normas de pesca e de coleta de berbigão e os conflitos socioambientais que dificultam a gestão da reserva.

É necessário destacar que a ordem de apresentação das categorias não é aleatória; cada categoria que segue a anterior parte da construção prático-teórica já realizada e se mostra como uma complementação e um aprofundamento de certos aspectos. Assim, busca-se possibilitar uma compreensão da problemática da pesquisa de campo por meio de um crescente grau de complexidade, ao mesmo tempo dispensando explicações que não estejam relacionadas à própria categoria, quando de sua explicitação.

Igualmente, entende-se pertinente mencionar que a complexidade do tema, a vivência pessoal dos conselheiros em torno das questões realizadas e a abertura que pressupõe uma entrevista semiestruturada conduziram a falas que são capazes de demonstrar aspectos de diferentes categorias, simultaneamente. Portanto, reconhecendo que tal complexidade é ínsita às falas dos sujeitos de pesquisa, a organização em categorias está relacionada com a necessidade de exposição coordenada dos resultados para viabilizar a discussão teórica, de modo que não seria possível debater todos os elementos no mesmo momento. Logo, para cada categoria optou-se por eleger as falas que melhor demonstraram o fator em análise, sem que isso exclua a possibilidade de que tal fala explicita fatores relacionados a outra categoria.

6.1.1 O diálogo de saberes na RESEX Pirajubaé: possibilidades da construção coletiva pela abertura epistemológica

O tema do diálogo de saberes na reserva extrativista Pirajubaé, com ênfase no espaço do conselho deliberativo, é de grande relevância nessa tese, tendo em vista os pressupostos epistemológicos a partir dos quais se estabeleceu o problema de pesquisa. Esse elemento foi essencialmente questionado na entrevista no âmbito da segunda e da quarta perguntas¹¹⁷,

¹¹⁷ **2. O que você acha sobre o funcionamento do CD? [...]** - o que você acha sobre a visão das instituições/população tradicional no CD? [...] **4. O que você acha/pensa sobre a questão das normas de pesca e as normas de coleta de berbigão? [...]** - conhecimentos envolvidos (diálogo de saberes).

porém perpassou indiretamente outros pontos de discussão e foi presenciada nas reuniões frequentadas em diferentes circunstâncias.

No âmbito da reserva extrativista, a comunidade tradicional e o conselho deliberativo devem ser concebidos como o novo *locus* de produção de conhecimento para a proteção dos direitos socioambientais. Igualmente, nesse contexto, considerar a escolha concreta de saberes para intervenção no mundo pressupõe adotar como critério os efeitos gerados por essa intervenção para a comunidade tradicional em questão, caracterizada por pescadores artesanais, coletores de berbigão e suas famílias.

Foi possível identificar a existência da diversidade epistemológica do mundo em uma variedade de situações vivenciadas nas reuniões do conselho deliberativo da RESEX, e de manifestações realizadas nas entrevistas com os conselheiros. Percebeu-se um forte reconhecimento pelos extrativistas da existência de saberes por eles produzidos e compartilhados, os quais tiveram igualmente a relevância reforçada pelos demais conselheiros. As falas de dois conselheiros entrevistados, apresentadas a seguir, demonstram esse achado da pesquisa de campo.

Por exemplo, os analistas do ICMBio que entendem da parte da legislação, de como eles vão fazer a fiscalização; tem a parte que não pode ser ignorada que é a dos extrativistas, eles já estão lá pescando a vida inteira, eles sabem mais que, às vezes, os analistas. Acho interessante que, não sabia que tinha sido feito esse trabalho, da malha 6... [ouvi o] comentário que fizeram uma experiência né, com relatórios, formulários pra preencher... Acho que tem que ter os dois, não dá nem pra, como o pessoal falou lá, vá colocar uma malha 7 e vem uma resolução ou uma legislação de cima pra baixo e talvez pra cá não seja aplicado isso né, uma legislação pro país todo, é muito diferente [...] e, ouvindo sempre o pessoal que já está ali, eles tem essa vida, tem essa experiência muito maior que a gente, que qualquer conselheiro lá, a vida inteira lá, realmente tem da experiência, eles sabem o que pode ser prejudicial ou não pra vida aquática. (Setor público)

O fiscal [d]a Resex em si, ele tem que conhecer, ele não tem que pegar só um pescador e dá uma voltinha ali, ó é assim e deu. Não! Ele tem que ir com um, com outro, com outro, porque um tem conhecimento assim, outro tem conhecimento assim, outro tem conhecimento assim. A Resex aqui é grande. Se sobe o rio, aqui ó, muitos pouco conhece o rio, então ele tem que ir com... ó, eu tenho 62 anos, 55 anos aqui, 56 anos aqui na Costeira, pesquei em tudo quanto é lugar aí, conheço esses mangue todo

aí. Tem uns que conhecem mais? Tem! Claro que tem! Mas às vez tem um pedacinho que eu conheço que o outro não conhece [...]. (Jundiá).

A admissão da existência e relevância dos saberes decorrentes da prática socioprodutiva da comunidade tradicional também significou a assunção da necessidade de inclusão desses saberes na construção coletiva de documentos para organização da reserva e/ou de soluções para problemas específicos enfrentados pela comunidade. Nesse âmbito, ocorreu a pesquisa participativa da pesca de emalhe com rede de 6 cm para captura do parati.

Aquela pesquisa ali, nós tava proibido de pescar com a malha 6, e a malha 7 que era a permitida pra dentro da Resex, em todo território, do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul. Aí nós ficamos aqui olhando um pro outro, ali tem uns 3 ou 4 profissionais que pescam, que vivem da pesca, eu disse: 'e agora? O que vamos fazer da nossa vida? Não, nós temos que ir à luta, nós vamos procurar o ICMBio pra ver o que eles podem nos ajudar, eles estão ali é pra isso!' Aí recorremo, se reunimo, fomos lá, fizemos uma reunião, aí eles deram, o [chefe da reserva] deu a ideia de nós fazermos uma pesquisa com a malha 6, em cima da reserva, pra provar que a malha 6 não prejudica nada, a malha 6 cm! (Robalo).

Conforme se depreende da última fala, tem-se que a iniciativa de realização da pesquisa em torno do uso da malha de pesca de parati de 6cm, em oposição à malha geral de 7cm, foi ideia que partiu do chefe da reserva à época, direcionando recursos humanos para auxiliar na busca de soluções para uma necessidade real da comunidade. Esse é um dos exemplos em que se buscou a construção de conhecimentos para resolver um problema local, por meio da união do conhecimento tradicional com o científico, na medida em que a afirmação de que a malha 6 cm não era predatória decorria do conhecimento dos próprios pescadores, visando-se, por meio de método científico, construir bases para afirmar isso e estabelecer uma exceção à norma geral da malha 7cm para dentro da RESEX.

Nessa mesma perspectiva, cabe mencionar o processo de construção do plano de manejo, conforme apontado anteriormente. Esse documento de grande relevância também tem sido feito por meio de construção coletiva, ouvindo-se as diversas visões – desde a elaboração do diagnóstico, em que se verificou a capacidade de incluir diferentes entendimentos sobre a situação do Loteamento Santos Dumont, até as discussões trilhadas para definição do perfil da família beneficiária.

Enfim, então, teve uma polêmica pra conseguir aprovar o texto final, por exemplo né, mas é um exemplo mesmo de participação na elaboração do documento [...]. Botaram lá uma visão né, digamos um parágrafo do que eles gostariam que ficasse [Conselheiro do Setor sociedade], colocaram um outro parágrafo mais, vamos dizer assim, mais neutro do ICMBio, falando o que tá acontecendo no processo, não falando, assim, uma decisão, né. E é um processo, uma forma de você construir, né? Acho que um documento desses, construído com todas essas partes envolvidas, vale muito mais do que se fosse a ICMBio, [...] ou contratado uma consultoria pra fazer plano de manejo. [...] A gente sabe, ICMBio, pessoal está no dia a dia trabalhando, aqui na Resex eles sabem [mais], do que contratar pessoas que vem de fora... [um documento] que vai reger, vai dar um guia pra Resex durante muito tempo, então, acho que o ideal é que seja construída realmente [...]. (Setor público).

Segundo relatos, também seguiram o pressuposto de diversidade epistemológica a criação das normas de coleta de berbigão anteriores¹¹⁸ (1996, 2003, 2005 e 2013), na medida em que foram elaboradas mediante a presença dos extrativistas, da comunidade científica e do ICMBio, nos termos relatados abaixo.

Enfim houve uma reunião pra tentar criar alguma perspectiva de institucionalização da reserva novamente [em 2003, após buraco da draga da Via Expressa Sul] e dentro desse processo surgiu já a primeira norma, né, que foi uma retomada do ordenamento da captura do berbigão. Então essa norma saiu depois de uns dois dias de reunião lá em Florianópolis na sede do Ibama com os extrativistas, os diversos grupos, com, como eu disse o [professor pesquisador] estava presente, eu tava presente, pesquisadores da UFSC estavam presentes, pessoas do Ibama, isso foi na sede do Ibama. (Setor ensino e pesquisa).

Tais relatos mostram-se coerentes com o amplo reconhecimento da relevância da diversidade e heterogeneidade da composição do conselho, tanto por parte das entidades quanto dos extrativistas. A presença dessa variedade de visões foi apontada por muitos conselheiros como positiva e relevante, tanto como fonte diversificada de conhecimentos e perspectivas para a construção coletiva, quanto como mecanismo de fiscalização pelo conselho das ações tomadas pelas entidades públicas (controle social por conselho gestor).

¹¹⁸ Tal processo histórico será aprofundado na análise de outra categoria.

Assim eu acho bem interessante a questão do conselho, por conseguir fazer uma reunião, com diversas mentes, cabeças pensantes pra resolver a questão da RESEX. Até a própria população tradicional, vem com ideias diferentes, forma de pescar diferente, a galera do berbigão, o pescador artesanal e também as instituições que, querendo ou não, meio que tem a RESEX Pirajubaé como um assunto de referência né, com relação a obras, questão de expansão urbana, até com relação à RESEX Pirajubaé. Então o conselho representa bem essa diversidade de interesses relacionadas à RESEX Pirajubaé, tanto é que o grande objetivo é a gestão compartilhada [...]. (Baiaçu).

Porque eles estando aqui, e eu acho que isso é a visão da maioria das pessoas, eles estando aqui, é uma forma de a gente criar parceria, fica melhor a gente tá aqui dialogando com eles, discutindo coisas que podem ser melhoradas, que a gente concorda ou discorda, do que a gente batendo de frente com eles. Por exemplo, a Casan. A Casan é um órgão que eu não me enquadro muito pela, a forma que eles estão agindo, querer colocar o emissário aqui dentro da RESEX, eu sou contra isso, mas se eles ficar fora e a gente não ter um contato mais próximo com eles, aí a gente... Primeiro que é mais fácil a gente estar perto do inimigo [...]. (Parati).

Entretanto, não foi possível observar somente relações de encontro entre os saberes, mas também de disputa, de embate, de hostilidade. Os casos relatados pelos conselheiros a respeito de divergências sérias em torno de entendimentos/conhecimentos foram, porém, em momentos anteriores ao acompanhamento da pesquisadora, de modo que não é possível dizer que essa realidade foi vivenciada pela pesquisadora nas reuniões do conselho.

[...] por exemplo, tem uma briga imensa pelo gancho para recolher berbigão. Foi uma briga, porque se o pescador entendia que os milímetros deveriam ser outros, entende? E isso foi uma briga que o ICMBio entendia cientificamente que a medida correta era aquela. Assim, todos os pescadores tinham um gancho de ferro, tiveram que se desfazer de toda essa ferramenta e comprar gancho de alumínio e era toda, parecia que a direção da RESEX estava impondo essa visão, né, então assim, eram reuniões que sempre se focavam só nisso. (Setor sociedade)

[...] já estava com grupo de trabalho pra repensar essa norma de pegar o berbigão, e tinha dados científicos... Segundo esse professor [nome] aí, havia uma sobrepesca de berbigão, ele apontava isso, e tinha essa coisa dos pescadores dizerem que estava tudo bem, e a ciência dizer que tinha uma sobrepesca e tal [...]. (Setor sociedade)

Essas falas apontam divergências entre o posicionamento do ICMBio/conhecimento científico e dos extrativistas/conhecimento tradicional. Tanto no que diz respeito à malha do gancho para coleta de berbigão, quanto à situação dos estoques de berbigão, os entendimentos diferentes representaram um conflito agudo à época em que estouraram, que não haviam sido adequadamente equacionados quando das entrevistas realizadas. Notou-se, portanto, que quando a divergência implicou em uma postura de culpabilização do outro – o gancho não era bom porque o ICMBio estabeleceu a malha e a sobrepesca era um problema resultante da atuação dos extrativistas – o embate, claramente tratado pelos entrevistados como uma questão de saber, não foi adequadamente resolvido pelas partes; em outras palavras, não foi propiciado o diálogo para a construção de uma solução.

[...] ou seja, tem uma resistência muito grande, eu noto [...] dos extrativistas e dos pescadores que tem uma, que eles possuem um saber tradicional, né? Quando vem [conselheiro entidade ensino e pesquisa], vem com um projeto, até ele chegar num resultado claramente definido como fez na última reunião, que ele chegou e bom, passou isso, isso, isso e isso, até esse momento, por exemplo, o [nome] parecia um corpo estranho, entende? Porque todo mundo, falou [conselheiro entidade ensino e pesquisa] e todo mundo falava "ah"... não entendia a linguagem dele, entende? Isso notei muito quando cheguei, né? (Setor sociedade)

[...] eu não, porque tem um pouco mais de poder, de conhecimento ou de estudo, ou disso ou daquilo, que vou passar por cima de você. Eu acho que, na minha opinião, alguns, alguns do conselho não vou citar nomes, porque tem capacidade de poder falar melhor, de ter mais estudo, de ser um pouquinho mais que nós pescadores, acham que tem o poder de passar por cima de nós de qualquer jeito sabe, não valorizando a nossa tradição. (Cangoá)

Por outro lado, as duas últimas falas retratam problema de linguagem e de arrogância do saber hegemônico, que foram, porém, minimizados com o tempo e com a mudança de gestão do ICMBio, nos

termos do que foi relatado por muitos conselheiros¹¹⁹. No que diz respeito ao uso da linguagem científica e à preocupação de viabilizar a compreensão pela comunidade tradicional, foi possível vivenciar em uma reunião e identificar na ata de reuniões que contaram com a presença de funcionários da CASAN, para explicitação do projeto da ETE-Rio Tavares, o pedido de uso de linguagem mais simples pelo chefe do ICMBio. Igualmente, a fala de Congoá¹²⁰, no contexto da entrevista, refere-se à atuação de chefias anteriores, de modo que essa relação de hostilidade e de imposição de poder não ocorreu mais, ao menos não de maneira explícita.

Ao retomarem-se os postulados da ecologia de saberes estabelecidos como guia para o diálogo de saberes e a tradução intercultural, é possível perceber que existe no âmbito do conselho o consenso em torno da indispensabilidade dos conhecimentos da comunidade tradicional, de modo que se mostra necessário ampliar o cânone do conhecimento científico, aproximando ambos. A democratização do acesso ao conhecimento científico, portanto, não é visto como a principal saída para a solução dos problemas da reserva; contudo, não obstante os esforços das chefias que atuaram na RESEX a partir do ano de 2015 em viabilizar o acesso e a compreensão em torno do conhecimento científico por parte da comunidade tradicional¹²¹, é questionável em que medida realmente isso tem se efetivado. Refletindo sobre o acesso ao conhecimento científico pela comunidade tradicional, a manifestação de um conselheiro:

¹¹⁹ A mudança na atuação do ICMBio nas reuniões do conselho decorrente da alteração da chefia será abordada na categoria voltada à participação-representação-deliberação.

¹²⁰ “É, recebem os extrativistas, pelo menos eu, eles recebem com mais educação, com mais respeito, com mais, mais ser humano entendeu.” (Congoá).

¹²¹ Durante o período em que a pesquisadora acompanhou as reuniões, foi possível perceber esses esforços nas seguintes situações: na 20ª reunião ordinária, quando se realizou dinâmica para apresentação e discussão do Diagnóstico do Plano de Manejo; na 26ª reunião ordinária, quando houve a presença da Procuradora Geral, apresentando seu parecer sobre a situação da Associação Caminhos do Berbigão; na 31ª reunião ordinária, quando entidade de ensino e pesquisa apresentou os resultados da pesquisa sobre a situação de mortandade do berbigão, e na 3ª reunião extraordinária, quando os servidores da CASAN compareceram para fazer proposta ao conselho deliberativo de autorização do licenciamento ambiental e realização dos estudos complementares durante a realização das obras.

Quer dizer que às vezes eles param muito pra discutir perfumaria e não vão pra frente nos debates mais importantes, como, por exemplo, atualizar o plano de gestão, seria um debate mais importante. Pra mim, falta um pouco de conhecimento técnico pra alguns conselheiros, pros assuntos que estão sendo debatidos, e eles com essa falta de conhecimento técnico, eles ficam muito ressabiados de se posicionar, ficam com receio de se posicionar e depois esse posicionamento refletir numa ação negativa pra eles, pra RESEX. (Setor público)

Por outro lado, no que diz respeito à ecologia de saberes se constituir como uma epistemologia concomitantemente construtivista e realista, foi viável identificar a complexidade existente para a definição dos problemas a serem objeto de decisão.

Temas que marcaram a história dessa comunidade e impactaram suas vidas, retornaram constantemente ao debate no conselho e foram frequentemente mencionados nas entrevistas. Os exemplos mais eloquentes dessa situação são a menção ao problema da distribuição dos ranchos de pesca¹²², após construção da Via Expressa Sul, e as consequências do buraco da draga, realizada no banco de areia da RESEX para viabilizar o aterro dessa via, para a prática pesqueira da comunidade. Não obstante se tratarem de questões relativamente estabilizadas, considerando o viés subjetivo que subjaz a construção coletiva de um problema a ser solucionado, o caráter construtivista da produção do conhecimento ficou evidenciado.

Eu não queria entrar nessa tecla, nessa questão, mas vamos voltar. Pessoas que não tinham direito se meteram dentro da associação, pra quê? Pra pegar um rancho inteiro, rancho inteiro e não tinham direito, ou até mesmo pra pegar um rancho que não tinha. [...] Então por isso que eu não quero, por isso que eu queria evitar, uma das coisas que eu quero evitar é isso! [injustiça]. Pessoas que tinham direito de ter o seu rancho porque era nativo, tinha seu rancho atrás de casa, perderam o direito de ter seu rancho [...]. (Parati, grifo nosso).

¹²² Os ranchos de pesca são uma mistura de espaço de trabalho, depósito e lar dos pescadores, a depender do quanto o pescador vive da atividade pesqueira. São espaços individuais ou divididos entre dois pescadores, normalmente, para guardar redes de pesca, barco e demais petrechos de pesca. É o local onde eles limpam o peixe e preparam-no para a venda, e onde eventualmente confraternizam, cozinhando-o e comendo em família e/ou com amigos.

Entretanto, a legitimidade das problemáticas construídas prioritariamente pelo viés construtivista foi questionada pelos demais conselheiros em alguns momentos. Tais temas foram por vezes percebidos como fatos do passado a respeito dos quais não há mais o que fazer. Identifica-se essa percepção na fala abaixo:

*Esse acho que era o principal problema do conselho, da gestão, né, você não conseguia decidir as coisas e avançar, evoluir os assuntos né. Então, volta e meia volta os mesmos assuntos sempre né, volta e meia lá nas reuniões alguém levanta um assunto de 10, 20 anos atrás. **Eu entendo né, faz parte da vida deles né, eles vivenciaram aquilo, mas acaba não sendo resolutivo, não tendo um objetivo, não tem uma meta.** Isso é uma das coisas que me preocupa até, porque vejo que poderia ser melhor e às vezes o conselho não consegue decidir e evoluir as coisas sabe? Mas isso melhorou. (Setor público).*

O trecho destacado da fala demonstra a preponderância do viés considerado racional, realista, em contraposição à perspectiva construtivista. Verifica-se, portanto, que esse postulado da ecologia de saberes possui enorme relevância prática, pois busca reforçar a legitimidade do caráter testemunhal do processo de construção das problemáticas, possibilitando a quebra da hegemonia que o conhecimento científico, ainda que inconscientemente, possui ao priorizar o aspecto realista. Porém, na vivência observada no conselho deliberativo, entende-se que na maioria das vezes o debate priorizou a esfera realista.

No que diz respeito ao postulado que entende pela hierarquização concreta de conhecimentos, a partir da epistemologia pragmática das consequências sentidas pelos seres subalternizados, foi possível perceber na pesquisa de campo que em certa medida a identificação dos problemas e a definição de saberes ocorrem mediante a consideração prioritária das necessidades da comunidade da RESEX Pirajubaé (ainda que mediante o viés realista). Considerando-se a construção da pauta das reuniões de acordo com as preocupações mais prementes da comunidade, entende-se que existe uma priorização dos saberes a partir dos efeitos a serem sentidos pela comunidade.

A problemática da ETE-Rio Tavares é exemplificativa desse aspecto, na medida em que a preocupação decorrente da implantação desse empreendimento gerou primazia a esse assunto no âmbito do conselho, demonstrada por meio da frequência da temática nas reuniões, assim como pela realização de vistoria *in loco* e de reunião extraordinária para sua discussão. Os extrativistas afirmaram várias vezes que dois

riscos sérios à RESEX seriam a baixa na salinidade do rio, interferindo no ambiente físico para a reprodução das espécies, e a vazão, em razão da velocidade de água liberada no rio, potencialmente gerando erosão em suas margens.

Por que o nosso rio ali é cheio de curva assim, e 250 litros de água por segundo que eles vão jogar nesse rio, vai romper aquelas curvas tudo. O manguezal é um negócio mole, se pegar um bambu de 5 metros fica com a lama na mão, a hora que vier essa força de água lá de cima com a chuva, simplesmente a água vai passar direto ali por cima dessas curvas tudo. O que vai acontecer? Vai deixar o rio em linha reta, vai formar bolsão! O que vai acontecer, aquela colisão naquela chuva vai aterrar tudo. Essa água não é confiável, o nosso rio com toda a poluição que ele tem, é cheio de robalo, agora nessa época não está em criação, mas quando chega mês de setembro, robalo tá em criação, tem robalo daquela ali que cria 100-200 filhotes. Quer dizer, jogar essa água vai correr com esse robalo todo do rio, vai matar, porque essa força de água doce ele não vai suportar, vai morrer. Vai matar o manguezal todo e toda a diversidade marinha que tiver na orla desse manguezal aí, vai acabar com tudo. (Linguado).

De fato, a discussão realizada na 3ª reunião extraordinária e o posicionamento final do conselho de não aceitar a proposta da CASAN de “[...] iniciar as obras da estação de tratamento e fazer os estudos preliminares junto com a obra, inclusive de avaliar outras alternativas locais para o lançamento dos efluentes que não seja no rio Tavares [...]” (CONSELHO DELIBERATIVO RESEX PIRAJUBAÉ, 2017), podem ser compreendidos como uma hierarquização concreta de saberes, conferindo prioridade para aquele que melhor considera os impactos na vida da comunidade tradicional. Certamente, com exceção da própria CASAN, também as instituições que compõem o conselho entenderam pela inadequação do projeto apresentado (emissão de efluentes no Rio Tavares), porém as discussões se centraram principalmente nos argumentos visualizados na fala de Linguado, os quais foram levantados pela comunidade tradicional.

Conjuntamente a esses argumentos, também prevaleceu como fator para a tomada de decisão a consideração do passado vivido pela comunidade, com ênfase para a Via Expressa Sul, quando diversas condicionantes ambientais estabelecidas para tal empreendimento não foram – até o presente momento – adequadamente cumpridas. No caso da ETE Rio Tavares, o receio de não cumprimento do acordado mostrou-se

ainda maior, porque estava relacionado com os estudos ambientais dos quais se depende para conhecer os impactos socioambientais.

[...] senhor [conselheiro Setor sociedade] questiona que não foi feito a rede coletora porque não tem a ETE, comenta sobre o processo, a CASAN não apresentou alternativa locacional, que insiste em jogar no rio Tavares, a dificuldade de não aprovar foi a falta de confiança na CASAN, **fala que a obra é de utilidade pública, diz que se a obra ficar pronta, não serão feitos os estudos e vai funcionar sem a licença de operação, igual acontece com a via-expressa sul [...].** (CONSELHO DELIBERATIVO RESEX PIRAJUBAÉ, 2017).

Também se entende que há uma priorização concreta e contextual dos conhecimentos a partir dos impactos para a comunidade (perspectiva da epistemologia pragmática) no caso da iniciativa de realização da pesquisa da malha 6cm para pesca do parati. Conforme destacado, a problemática do uso pelos pescadores da comunidade de malha com gradação menor do que o previsto pela legislação federal impulsionou o direcionamento da energia institucional para a construção de respostas a esse problema – não obstante, por questões particulares dos pescadores artesanais, a pesquisa não tenha sido efetivamente concluída.

Por fim, o último postulado da ecologia de saberes prevê a utilização do princípio da precaução como referência para a tomada de decisão, o qual estabelece que se deve dar preferência para a forma de conhecimento que efetiva a maior participação dos grupos sociais envolvidos na intervenção a ser realizada. O aprendizado que a pesquisa de campo propicia, entretanto, permite questionar os limites dessa formulação, na medida em que ela se preocupa com a escolha do conhecimento a partir da participação do grupo, porém não estabelece critérios de resultado na utilização desse conhecimento. Em outras palavras, constatou-se na pesquisa de campo que não basta que o conhecimento em questão garanta a máxima atuação do grupo social envolvido com a intervenção, mas é indispensável que a intervenção possibilitada pelo conhecimento em questão possua algum direcionamento, alguma finalidade.

Certamente, é de extrema dificuldade estabelecer de forma abstrata uma finalidade específica para a escolha de conhecimentos, pois isso pode implicar uma estratégia de hierarquização *a priori* dos conhecimentos

envolvidos, na medida em que somente algum deles poderia se constituir como meio para esse fim. Igualmente, a própria finalidade estabelecida pode se constituir em concepção ou noção interna a uma cultura, cuja apresentação como finalidade geral pode implicar a hegemonia de um saber. Nessa segunda situação, tem-se a proposta de alcançar a dignidade da pessoa humana, por exemplo, conceito cuja construção mais difundida é ocidental.

Mesmo reconhecendo esses riscos, defende-se a necessidade de reflexão sobre a definição de uma finalidade na intervenção propiciada pelo saber; talvez a própria finalidade possa ser definida no processo de hierarquização concreta de saberes, porém ela deve ser incorporada como elemento de composição do princípio da precaução. É possível refletir em torno da construção de objetivos como: a emancipação social, a justiça cognitiva e a justiça social, o fim da colonialidade do saber, do ser e do poder, a sustentabilidade, entre outros. No âmbito da reserva extrativista, a finalidade da intervenção deverá estar voltada para a proteção dos direitos socioambientais. Em suma, não basta que a escolha do saber ocorra com base na maior participação dos atores sociais envolvidos se a intervenção propiciada pelo saber não for adequada para as necessidades que se buscam atender com a intervenção.

No âmbito do trabalho de tradução intercultural, caracterizado como o meio pelo qual pode ser realizado o diálogo de saberes, evitar o relativismo cultural pode ser interpretado no contexto da RESEX como a necessidade de analisar criticamente tanto as propostas decorrentes do conhecimento tradicional quanto do conhecimento científico. Não cabe naturalizar o conhecimento científico como a verdade sobre o mundo, assim como não cabe naturalizar o conhecimento tradicional como a alternativa adequada: deve-se evitar o mito da natureza intocada e o mito do bom selvagem ecologicamente correto.

Nesse contexto, as culturas apresentadas (ou não) à zona de contato correspondem ao conhecimento tradicional e ao conhecimento científico. O primeiro é intitulado pela comunidade tradicional que vive da reserva (coletores de berbigão e pescadores artesanais, inclusive os complemento de renda), enquanto o segundo é representado pela sociedade industrial, branca, assim como, em geral, pelo Estado brasileiro, nos três níveis federativos, conforme se percebe do problema histórica da Via Expressa Sul e, atualmente, no caso da ETE Rio Tavares.

A definição de problemas comuns e de identificação de respostas diferentes para eles, no intuito de viabilizar a troca de saberes, é o segundo momento de análise do processo de tradução intercultural. No caso da RESEX Pirajubaé, a abordagem dos problemas – ou, na terminologia

adotada, de conflitos – será feita detidamente em categoria específica¹²³, porém é possível entender de forma panorâmica que o problema comum enfrentado pelas duas culturas diz respeito ao destino da área da reserva e, conseqüentemente, do uso dos recursos naturais, sociais e culturais relacionados a ela.

Não obstante a principal arena seja o conselho deliberativo da reserva, o trabalho de tradução intercultural foi mais difícil e menos efetivo – se é que ocorreu – quando envolveu agentes externos ao conselho; de fato, a CASAN possui assento no conselho da reserva, porém as tomadas de decisão da empresa não são feitas pelo conselheiro que a representa. Nesse contexto, a comunidade tradicional entendeu que o problema do esgotamento sanitário precisaria ser resolvido por meio do despejo de efluentes em outro local que não o Rio Tavares, enquanto a CASAN priorizava o menor investimento financeiro possível, não apresentando alternativa locacional adequada (o que ocorreu após a última tentativa direta de acordo entre a empresa e o conselho, na 3ª reunião extraordinária, em 07 de junho de 2017). Igualmente, percebeu-se que o argumento da salinidade e da vazão não foi realmente reconhecido pela CASAN – ao menos, não houve em nenhum momento resposta adequada, por meio de explicações, a essas preocupações decorrentes do conhecimento tradicional.

Por outro lado, a explicitação pela CASAN de que o tratamento do esgoto seria de nível terciário – portanto, utilizando de tecnologia adequada para obter o melhor resultado possível – não foi efetivamente considerada pelo conselho, e mais especificamente pela comunidade tradicional. Foi possível perceber certa dificuldade da comunidade em ouvir abertamente os argumentos da CASAN e discuti-los, de modo que geralmente eles retomaram o aspecto central: a falta de credibilidade na atuação do Estado, em razão do histórico de violações de direitos socioambientais.

Entende-se que o histórico de invisibilidade da comunidade da RESEX frente às escolhas do Estado implicou a não disponibilidade de seu posicionamento, de seus saberes, na zona de contato entre as culturas: em suma, a comunidade não pareceu aberta a discutir efetivamente os argumentos da CASAN, assim como a CASAN não pareceu reconhecer a legitimidade dos saberes da comunidade. Externamente, portanto, o diálogo de saberes foi quase inexistente, ainda que internamente ao

¹²³ Esses aspectos são aprofundados no âmbito da quarta categoria da pesquisa empírica.

conselho deliberativo – foco principal da problemática desse trabalho – tenha ocorrido significativo trabalho de tradução intercultural.

Por fim, destaca-se que internamente ao conselho a tradução intercultural ocorreu em certa medida entre saberes hegemônicos e não hegemônicos de maneira difusa, como foi possível perceber nos debates nas reuniões e nos relatos das entrevistas. Entre práticas sociais e agentes, com foco na organização social e nos objetivos de ação, entende-se que o diálogo foi pequeno ou quase inexistente. De fato, o aprendizado em torno das formas de organização social por parte da comunidade tradicional, que poderia ter ocorrido na troca de experiências com conselheiros representantes da sociedade civil, foi mínimo, na medida em que tal organização é um dos grandes problemas da comunidade da reserva, conforme se verá.

Igualmente, no que diz respeito aos objetivos de ação, o diálogo existente foi pequeno, visto que a identificação de objetivos comuns entre a comunidade e algumas entidades, inclusive públicas como a EPAGRI, não obteve grande expressão, na medida em que a atuação do conselho tem se caracterizado historicamente pelo predomínio da busca de solução para problemas agudos, em detrimento de um planejamento em longo prazo. Em razão disso e talvez de outros fatores, a vontade de coordenar objetivos comuns até apareceu em algumas iniciativas¹²⁴ por parte das entidades da sociedade civil, porém o intercâmbio não foi significativo como se acredita que poderia ser.

6.1.2 Participação-representação-deliberação no conselho da RESEX Pirajubaé: limites desse espaço político-jurídico

A segunda categoria reconhecida e intitulada como resultado dessa pesquisa diz respeito ao processo de atuação e funcionamento do conselho, espaço participativo, reconhecendo a base representativa existente, assim como o aspecto deliberativo (espaço público informal) que o subjaz. Os aspectos analisados no âmbito dessa categoria decorrem dos questionamentos feitos nas perguntas 1 e 2 da entrevista¹²⁵, assim

¹²⁴ Por exemplo, mediante o oferecimento de cursos pela EPAGRI, que entretanto não tiveram significativa adesão dos extrativistas.

¹²⁵ **1 Qual é/como é a sua relação com a RESEX?** - quem você representa no CD? - como se sente quanto a essa representação? **2 O que você acha sobre o funcionamento do CD?** - como você se sente fazendo parte do CD? - por que você decidiu fazer parte do CD? - o que você acha sobre o ICMBio no CD?

como e, de forma significativa, da observação realizada nas reuniões do conselho.

O espaço do conselho da RESEX Pirajubaé diz respeito à arena em que são tomadas algumas decisões em torno da política pública de proteção dos direitos socioambientais, por meio do qual – além da realização de controle social e de captação de demandas – deve ser realizada a gestão de conflitos a respeito da apropriação dos recursos naturais, considerando aspectos sociais e culturais. No âmbito do ciclo de políticas públicas, a atuação do conselho da RESEX ocorre prioritariamente no momento da elaboração concreta da política (o plano de manejo é expressão disso), especificamente por meio do processo de implementação (projetos, programas, atividades realizadas para cumprimento das regras de apropriação de recursos) e indiretamente na realização da avaliação (muito incipiente, mas que deve ocorrer concomitantemente às demais fases, tendo em vista a efetividade da proteção dos direitos socioambientais).

No que diz respeito à composição desse conselho, apresentada anteriormente, cabe destacar que tanto as normas de hierarquia inferior (decreto e instrução normativa) quanto a composição homologada pelo ICMBio refletem o reconhecimento das especificidades dos conselhos de RESEX, na medida em que reforçam a composição majoritária por parte da população tradicional, além da presença de entidades da sociedade e do Estado. Logo, entende-se que ocorre a assunção da inexistência de homogeneidade na composição da sociedade civil, na medida em que os setores se dividem em sociedade civil (ONG's e associações comunitárias), ensino e pesquisa e população tradicional (essa, com categoria autônoma à sociedade civil em geral).

Conjuntamente a isso, o problema da falsa paridade política entre os setores do Estado e da sociedade civil não se apresenta nesse conselho da maneira como ocorre em outros. No conselho da RESEX Pirajubaé há 5 assentos para o Estado, 5 assentos para a sociedade (ONG's, associações comunitárias e ensino e pesquisa) e 12 assentos para a comunidade tradicional. Nota-se, portanto, que os conselhos gestores de reserva extrativista possuem um caráter significativamente diferente dos demais conselhos de políticas públicas, exigindo análise aprofundada e

(atuação, papel) - você acha que a gestão da RESEX poderia ser diferente? (com ou sem CD/CD com mais poderes).

específica. Logo, não cabe falar em paridade política entre Estado e sociedade, pois esses conselhos não se compõem dessa maneira¹²⁶.

A base legal específica consta na Instrução Normativa ICMBio 09/2014, que estabelece, conforme já afirmado, no artigo 15 que os conselhos deliberativos serão compostos majoritariamente por representantes das populações tradicionais beneficiárias da Unidade de Conservação. Assim, não obstante outros dispositivos falem em paridade (art. 17, §3º do Decreto 4340/2002; art. 9º, V e art. 13 da IN ICMBio 09/2014), no que diz respeito aos conselhos de RESEX e RDS, o fator de paridade é substituído pelo critério da equidade e da primazia da visão da comunidade tradicional. Tem-se, portanto, legal e institucionalmente, uma previsão normativa *a priori* mais apta a garantir a apresentação e representação dos direitos e interesses das comunidades tradicionais se comparado às regulamentações gerais dos conselhos gestores.

A definição dos setores e das entidades componentes do conselho gestor foi explicitado nas seções 2.1 A reserva extrativista pirajubaé/sc e seu conselho: criação e trajetória e 2.1.1 As reuniões do conselho acompanhadas pela pesquisadora: resultados iniciais, quando foi possível concluir que tal processo está garantido por meio de regulamentação infralegal estabelecida pelo ICMBio que confere grande flexibilidade e autonomia à própria unidade, de modo que o processo deve iniciar pela identificação dos grupos de interesse e pela mobilização social respectiva. Logo, nesse aspecto, teoricamente, é possível obter maior capilaridade social no que diz respeito à representatividade no conselho em questão.

Por outro lado, significativa fragilidade foi constatada no que se refere à correlação entre setores estabelecidos como relevantes e entidades e sujeitos concretamente escolhidos para compor o conselho da RESEX. Em outras palavras, quais critérios foram utilizados para estabelecer a relação de representatividade entre setor e entidade/pessoa física concreta?

Uma crítica severa é realizada por autores especialistas na temática ao que chamam de “elitismo popular” (TEIXEIRA, 2000) ou “elitismo associativista” (LUCHMANN, 2009), decorrente da presumida

¹²⁶ Cabe destacar que os conselhos de saúde possuem metade de sua composição atribuída aos usuários, e o restante dos assentos divididos entre Estado e demais entidades da sociedade, inclusive de prestadores de serviço da iniciativa privada. Logo, possui certa semelhança com o conselho de RESEX, porém ainda assim não é possível igualá-los em termos de desenho institucional, visto que a maioria de assentos à população tradicional é uma inovação jurídica que precisa ser reconhecida como diferencial.

representatividade de ONG's especialistas na temática relacionada ao conselho gestor. No caso do Conselho Deliberativo da RESEX Pirajubaé, o critério do conhecimento técnico está presente em certa medida, porém foi possível constatar como elemento principal a existência de um histórico de atuação da instituição, ou de alguns membros da instituição, junto à RESEX em períodos anteriores à constituição do conselho ou, ao menos, concomitante aos trabalhos para a sua criação.

O Coletivo UC da Ilha é uma associação (ONG) constituída por um grupo de estudantes de geografia, biologia e áreas afins que colou grau e quis dar continuidade aos trabalhos iniciados por um grupo de estudos em unidades de conservação criado em 2010. Como grupo de estudos da UFSC, esses estudantes organizaram, em parceria com o ICMBio, um evento sobre Demandas de Pesquisa em Sociobiodiversidade em Unidades de Conservação, no qual os gestores das unidades apresentaram o que tinham de pesquisa e explicitaram as necessidades então existentes nessa área. Posteriormente, constituídos sob a forma de pessoa jurídica, eles participaram de edital para consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realizando trabalho de recadastramento dos comunitários da RESEX Pirajubaé. Terminado esse trabalho, o chefe do ICMBio convidou-a para compor o conselho gestor da unidade. Assim, o Coletivo UC da Ilha candidatou-se para conselheiro, compondo tal espaço desde julho de 2014 (11ª reunião ordinária).

O *Slow Food*, também entidade da sociedade civil (ONG), constituída internacionalmente e interessada em preservar os alimentos que possuem base cultural, aproximou-se da reserva interessado em conhecer melhor o berbigão, de modo a incluí-lo na “Arca do Gosto” – lista de alimentos de base cultural em risco de extinção pela cultura de massa do *fast food* – em 2008. Desde então, o conselheiro entrevistado atuou junto à RESEX, inclusive auxiliando em questões jurídicas da Associação Caminhos do Berbigão; afastou-se por motivos pessoais durante alguns anos. Em fins de 2015, relatando mudanças na equipe de gestão administrativa da reserva, reaproximou-se e aceitou o convite do ICMBio para que o *Slow Food* se candidatasse a conselheiro, fazendo parte desse espaço desde janeiro de 2016 (20ª reunião ordinária).

De forma semelhante a AMOSAD, o IFSC e a UNIVALI tornaram-se conselheiros na RESEX – pela atuação de pessoas físicas, em nome dessas instituições, em projetos de apoio ou acompanhamento à reserva, de modo que foram posteriormente convidadas pelo ICMBio a comporem a conselho. Conforme registro das atas, identificou-se que a AMOSAD consta como membro do conselho a partir de 2016 (20ª

reunião ordinária), enquanto o IFSC e a UNIVALI atuam mesmo antes da composição definida em julho de 2014 (11ª reunião ordinária).

De fato, permanece no Conselho da RESEX Pirajubaé o questionamento em torno dos fatores de determinação do caráter de representatividade que essas instituições possuem em relação à sociedade, já que não existe qualquer processo formal de delegação de poderes, não obstante os desenvolvimentos teóricos no cenário pós-participativo proponham novos critérios para atribuição da autoridade. Considera-se, porém, que, diante dos limites gerais de legitimidade da representatividade das instituições em conselhos, a existência de um vínculo histórico de atuação delas com a comunidade, conhecendo as necessidades e as dificuldades enfrentadas por ela, relativizou a existência do elitismo associativista. Especificamente nesse conselho, percebeu-se que a existência de uma relação histórica das entidades com a comunidade tradicional potencializou a capacidade de diálogo de saberes, em benefício da proteção dos direitos socioambientais. Emerge potencialmente nesse contexto um novo critério de legitimidade embasado na capacidade de empatia com o outro, considerando as especificidades do conselho de reserva extrativista – um critério histórico-epistemológico de legitimidade da representatividade.

No âmbito do setor público, a presença do ICMBio está prevista na legislação como obrigatória, assim como a sua condição de presidente do conselho – determinação legal de caráter questionável. Quanto às demais entidades do setor público, desde julho de 2014 a Infraero/SC, a CASAN, a SPMA do município e a EPAGRI compõem o conselho. O histórico de participação inicial foi difícil de ser obtido junto aos entrevistados, visto que o papel de conselheiro foi desempenhado por diferentes servidores ao longo do tempo. Considera-se, entretanto, que tenha prevalecido uma composição entre afinidade temática e convite por parte do ICMBio a esses órgãos/entidades.

Cabe ressaltar, entretanto, o reconhecimento pelos conselheiros dos limites de atuação desses servidores, que estão submetidos ao Princípio da Hierarquia¹²⁷ da Administração Pública, não possuindo autonomia para decidir. Identificou-se tal realidade tanto pela fala de alguns conselheiros, conforme se denota a seguir, quanto pelas posturas

¹²⁷ “Em consonância com o princípio da hierarquia, os órgãos da Administração Pública são estruturados de tal forma que se cria uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros, cada qual com atribuições definidas em lei”. (DI PIETRO, 2008, p. 68-69). Os servidores públicos inserem-se pessoalmente nessa hierarquia e estão subordinados a seus superiores.

desses representantes, ao optarem por não votar em algumas decisões do conselho, nas reuniões acompanhadas pela pesquisadora e/ou nos termos de atas.

As instituições, que eu já também estou inserido, a gente muitas vezes tem vontade de fazer enquanto servidor, enquanto pessoa mesmo, fazer certas mudanças, só que não depende só da gente, é uma série de burocracias que existem, uma série de órgãos que estão envolvidos. Então às vezes uma simples tomada de decisão não depende só de você, depende de uma série de órgãos, questões políticas, questões técnicas, enfim, questões burocráticas. (Setor público)

Aí eu pergunto, uma pergunta que quero fazer pra Casan, porque aquilo lá vai pro conselho, aquilo lá é simplesmente, é um empregado, não pode estar escutando. Às vezes eu faço brincadeira com ele, porque.... [...]. Na verdade, o chefe lá da Casan colocou um penico ali pra escutar [...]. Tá, então eu também respeito muito o trabalho dele, e a boa vontade de ir, tá? Porque se fosse o diretor, aí sim eu ia fazer o ouvido dele de penico [...]. (Corvina).

No setor da comunidade tradicional – coletores de berbigão (4 assentos), desconchadeiras de berbigão (1 assento – não entrevistado), pescadores artesanais (2 assentos), pescadores artesanais complemento de renda (5 assentos) e pescador artesanal sem fins lucrativos (1 assento) – buscou-se conhecer a história de cada sujeito, como e por quê se tornou conselheiro. A imensa maioria dos entrevistados é filho e/ou neto de pescador, crescido na região da Costeira ou Saco dos Limões, e a grande maioria é pescador artesanal que complementa a sua renda com o pescado. O carinho e o apego com a região foi possível de ser constatado na fala de quase¹²⁸ todos os entrevistados, assim como uma forte insistência na vontade de pescar, mesmo quando há outra fonte de renda.

Na fala do conselheiro Bagre é possível visualizar o sentido de pertencimento à cultura da comunidade: *“Agora eu sou aposentado, e também nunca larguei a atividade da pesca, sempre pescando, ou comendo peixe, ou limpando peixe, fazendo rede, tarrafa, barco, a gente sempre tá agarrado. Tem sal no sangue, o DNA é salgado!”*. No mesmo

¹²⁸ Somente na fala de um conselheiro representante da comunidade tradicional esse apego não foi muito perceptível; inclusive, em boa parte das vezes, o conselheiro se referia aos pescadores como “eles”, aparentando não se considerar parte da população tradicional.

sentido, a fala do conselheiro Jundiá: “É, eu acho que é porque eu não vou deixar de pescar. Posso ganhar na mega sena, mas eu não vou deixar de pescar, porque eu gosto. Eu tô doido pra chegar o final de semana, pra ir lá e botá a minha redinha e tal, eu vou pescar”.

A minha história, é que eu sou nativo aqui da Costeira do Pirajubaé, eu desde que me entendo por gente eu sou pescador, aprendi a trabalhar de carpinteiro, de pedreiro, mas a minha profissão de pequeno é pescador artesanal. Então eu nasci aqui nessa região da Costeira do Pirajubaé, meu pai tá com 89 anos, nasceu aqui, meu pai era pescador, toda vida foi pescador, o pai do meu pai e os irmãos do meu pai [...]. (Linguado)

Eu na verdade, como pescador, eu sou tradicional né, de gerações. Então, hoje eu tenho 40 anos, né, trabalhei na minha vida com carteira assinada só 6 anos, de carteira assinada. E o convite do conselho foi que, através dos impactos ambiental, aterro, via expressa sul e tal, nós fomos convidados para defender nossa área de pesca, na verdade a nossa renda dali, nós fomos convidados. Na época eu não quis saber disso, porque era muita reunião, reunião e nada de benefício pros pescador né, e agora depois de velho, caindo os dentes, como diz o ditado, tô vendo valor que a reserva tem pra nós da comunidade, não só pra mim extrativista, que é minha renda que sai dali, mas futuramente pro povo da Costeira né, comunidade, pros meus netos, meus filhos e etc. (Cangoá)

Eu vivi muitos anos da pesca, muitos anos eu, eu sustentei a minha família diretamente da pesca. Por esse motivo eu fui convidado pra participar [do conselho], e hoje eu sou uma pessoa aposentada, como motorista de ônibus. Eu tive que sair na época pra procurar emprego, na época veio a passagem do aterro, o aterro tirou todo nosso ganha pão ali da, de dentro da reserva, e a pesca forte era o camarão, eu só pescava camarão. (Robalo)

Porém, no que diz respeito aos mecanismos de escolha dos representantes da comunidade, notou-se certa fragilidade no nível de capilaridade social, na medida em que a grande maioria deles diz ter sido convidado, ou então que “quis participar”, havendo um único relato de uma situação próxima a uma eleição entre pares. Na composição definida na 11ª reunião ordinária, constata-se a atribuição de cadeiras a membros da Associação Caminhos do Berbigão, a qual congregava os coletores de berbigão; contudo, essa estratégia de distribuição de assentos foi repensada para a composição definida na 20ª reunião ordinária, a qual

corresponde ao lapso temporal dessa pesquisa, tendo em vista a lenta e gradativa desorganização da ACB.

Portanto, em grande medida, há um número significativo de conselheiros que atua desde o grupo pró-conselho, outros que participaram, saíram e voltaram – mas não há a indicação de qualquer procedimento de eleição de representantes da comunidade tradicional por seus pares, para indicação ao conselho. Abaixo, duas falas que representam o meio padrão por meio do qual se legitima a representatividade no conselho (convite), e a terceira fala representa a única manifestação de conselheiro no sentido de uma escolha prévia pelos pares.

Aí no grupo pró-conselho, que era antes do conselho, já nesse grupo já decidi era, como que ia ser a formação do conselho, quantas cadeiras que ia ter, população tradicional tinha que ser 50% +1. Nessa época a associação estava bem ativa, o pessoal participando, aí a gente meio que formou né, acho que era 30 cadeiras, mais ou menos isso, no início do conselho, e aí como eu já tava participando... E outra questão, o pessoal tinha muita dificuldade em fazer ata, os pescadores têm essa dificuldade, de escrever, questão de ler, de ver transparência, e aí eu me vi lá, já que eu tenho essa condição de poder escrever, fiquei como o primeiro secretário executivo do conselho, fazendo as atas né. (Baiacu)¹²⁹

Na verdade foi o [nome de conselheiro pescador] que me chamou pra vir, o [nome de conselheiro pescador], mas na verdade eu que pedi pra que alguém me trouxesse pro conselho, aí o [nome de conselheiro pescador] foi o cara que tava na vez e disse: “não, eu ti convidado, vamos lá”. Porque eu não sabia como funcionava, eu não sabia como entrar no conselho, aí eu descobri que eu podia entrar por convite de outra pessoa, acabei me tornando suplente, entrei como suplente e acabei passando a ser titular. (Parati)

Bom, eu fui convidado pra uma reunião de pescadores, e nessa reunião de pescadores abriram-se vagas pra conselheiro e eu me prontifiquei a ser e depois houve umas reuniões dos conselheiros e me chamaram e lá eu fui aprovado e até então eu tô ali, já faz uns dois anos eu acho, por aí, que sou conselheiro da Resex, mas até então antes eu não tinha participado de nada não. (Cocoroca).

¹²⁹ Dentre os comunitários entrevistados, um coletor de berbigão e um pescador são os únicos que possuem ensino superior completo.

A falta de capilaridade social é potencialmente explicada pela dificuldade de organização da comunidade tradicional¹³⁰, já ressaltada no contexto da crise institucional da ACB, e comentada por muitos conselheiros, inclusive da comunidade tradicional.

Aí eu vejo que às vezes falta até um pouco de, em relação ao conselho deliberativo, a própria valorização dos conselheiros, de ICMBio reconhecer e até a gente mesmo se auto reconhecer de como é importante a participação no conselho. Que às vezes, entendeu, não tem essa, esse reconhecimento! E muitos conselheiros enquanto participantes é criticado por estar participando e querendo resolver assunto da RESEX Pirajubá. Que também tem outro lado, de uma comunidade que não entende o que é participação comunitária, o que é o conselho deliberativo, tem muito essa questão de até própria ameaça aos próprios conselheiros, e é bem delicada. (Baiacu)

Nós extrativistas, nós pescador, a nossa comunidade está deixando a desejar muito, era pra estar todo ele dentro do conselho, estão deixando os outros tomar conta, principalmente o pescador, que agora o extrativista de berbigão agora por causa desse negócio que acabou-se o berbigão, por causa da doença que deu, se afastou todo mundo. Mas quantos pescam de rede, pesca nessa reserva peixe? (Linguado)

Os problemas de organização social da própria comunidade, que inclusive possui conflitos internos violentos, é um dos fatores explicativos da implementação não efetiva de projetos de manejo dos recursos naturais, e da falta de busca de meios mais legítimos de escolha dos representantes no conselho. Percebe-se que a existência de uma esfera pública informal em que essa comunidade dialogue internamente, identifique conjuntamente as problemáticas mais relevantes e a possibilidade de respostas, está extremamente prejudicada. Nota-se, portanto, que os limites de capilaridade social da atuação dos conselheiros estão intimamente relacionados com a fragilidade do aspecto deliberativo do processo, o que acaba por prejudicar o caráter representativo do espaço de participação.

Conhecidos os processos de escolha de setores, entidades e comunitários – aspecto da representação – cabe aprofundar as conclusões

¹³⁰ Essa questão foi apresentada como um dos principais conflitos da RESEX, de modo que voltará a ser objeto de análise.

obtidas a respeito do processo participativo no âmbito do conselho. Foi amplamente elogiada a dinâmica do conselho, principalmente a partir do ano de 2015 e, posteriormente, com a chegada de uma servidora à equipe do ICMBio da RESEX Pirajubaé especificamente capacitada para trabalhar com gestão participativa. A dinâmica das reuniões foi explicada e demonstrada na seção 2.1.1 As reuniões do conselho acompanhadas pela pesquisadora: resultados iniciais; abaixo, a manifestação de alguns conselheiros, apresentando o entendimento da grande maioria dos componentes do conselho sobre as reuniões e a criação dos grupos de trabalho.

Bom, tenho uma visão assim, que as coisas são, ao longo desses, eu to há 2 anos e meio mais ou menos. No começo, quando eu entrei era bem mais conturbado, as discussões né, sempre têm discussões nas reuniões, enfim, mas a gestão como um todo era mais conturbada [...]. Uma das coisas que melhorou muito foi a questão da organização da reunião em si, e por consequência a organização da gestão, notei que melhorou assim, foi quando a [servidora ICMBio] chegou, que ela veio assim com uma visão diferente de organização da reunião, claro algumas atividades dela são diferentes do que era antes, e melhorou muito as reuniões e por consequência melhorou a comunicação do pessoal, teve mais organização mesmo né. (Setor público)

Mas o conselho assim, hoje tá funcionando de uma maneira muito satisfatória, né, mas assim, acho que nestes últimos 3 anos. Assim, um pouco antes de eu começar a participar, já tinha uma pressão do conselho, porque em outros momentos, você nota que o ICMBio tomava decisões sozinho, que ele competia, né, como órgão ambiental e chamava o extrativista ou os pescadores ou a associação do entorno para temas mais pontuais e assim, tinha muita dificuldade em você conseguir discutir, ou seja, você era chamado para dar um sim ou não, entende? [...]. E não tinha um lugar ou a oportunidade de a gente discutir, então a gente foi montando um grupo de trabalho, foi montando diferentes estratégias, né. Não... porque realmente a reunião mensal do conselho não tem tempo hábil pra você discutir temas de profundidade, porque você tem que pesquisar, tem que consultar os diferentes órgãos, etc e etc. Então o grupo de trabalho, quando se incorpora o grupo de trabalho na dinâmica, aí tudo começa a fazer mais sentido. (Setor sociedade)

Sobre a atuação do ICMBio no conselho, foi possível perceber amplamente a menção ao seu papel de mediador, moderador, orientador

do processo. Essa linguagem, utilizada inclusive pelos comunitários, é indicativa do aprendizado obtido nas capacitações realizadas, na medida em que representa o papel oficialmente atribuído ao órgão executor ao atuar na condição de presidente do conselho. Por outro lado, a indispensabilidade de sua presença foi constatada por representantes de instituições, pelos comunitários e pelo próprio representante do ICMBio:

É, não existe condição de haver um protagonismo com liderança do ponto de vista dos extrativistas, isso não existe desde 1996 que eu pisei lá, eu não enxergo a possibilidade de haver isso. Então se o ICMBio não tentar tomar a rédea ou não tomar a rédea e tentar até com história criar essa liderança, né, ou fomentar isso, capacitar, enfim, criar um ambiente onde essa liderança talvez possa surgir, é, com certeza para, o conselho para. Como parou a associação que representa bem ou mal os extrativistas. Então hoje a própria CDDRU tá bem dizer no limbo, né, coisa similar com certeza aconteceria com o conselho. Ou o ICMBio lidera ou não tem conselho. (Setor ensino e pesquisa)

A gente não conhece a legislação, algumas coisas, o ICMBio eu vejo isso como um esclarecer, algumas questões, eles esclarecem algumas dúvidas que a gente tem, por exemplo, eles sabem como proceder, como naquela questão que foi citada agora na reunião, do processo, e quer dizer, eles sabem como proceder, sabem que caminho tomar, existe um departamento jurídico, no caso da [...] acho que é procuradora lá, que pode auxiliar, entendeu? Então eles esclarecem muita coisa, e eles ajudam também, por exemplo ó, “o caminho é esse, essa é a secretaria, esse é o órgão, esse é o ambiente que temos que ir”, acho que é isso que eu vejo. (Parati)

[...] e quando envolve desenvolvimento socioambiental a gente consegue pegar esse referencial teórico mais, não sei assim, político, é, enfim, então a gente consegue, embora nem todos os órgãos do governo consigam trazer a participação social como uma das metas principais de gestão... Então, o que acontece é que o chefe de unidade ele não tem mais a escolha de fazer o conselho funcionar ou não, está lá nas metas e ele é obrigado a fazer. [...] Então nesse sentido, qual que é o papel do ICMBio? Infelizmente é fundamental, que a sociedade sozinha não dá conta, de ter um conselho atuante. Então eu vejo que como o ICMBio comprou essa e a gente tem essa visão política de participação dentro do órgão, então a gente tem esse papel fundamental assim, se não fosse essa visão do instituto, não seria como é né. Então pra mim, é fundamental né, mas infelizmente, por que eu gostaria que não fosse, gostaria que a

*presidência mesmo ficasse por conta da sociedade civil, que a coisa fosse mais participativa mesmo. (ICMBio)*¹³¹

Somada à necessidade de atuação do ICMBio para condução dos trabalhos do conselho – tanto prevista na legislação quanto verificada na realidade prática da RESEX Pirajubaé – constatou-se simultaneamente a fragilidade da relação entre chefe da RESEX e comunidade tradicional, na medida em que historicamente a troca de chefia tem sido um problema para a continuidade das atividades. Considerando que o ICMBio¹³² foi criado somente em 2007, por meio da análise da documentação da RESEX Pirajubaé foi possível verificar que, desde 2009, atuaram como chefes da reserva 7 diferentes servidores do ICMBio. Por meio das atas das reuniões do conselho, de forma aproximada, identificou-se que: de 2009 a 2011 atuou a chefe A; de 2012 a 2013, atuou o chefe B; de 2013 a início de 2014, atuou o chefe C; de início de 2014 a agosto de 2016, atuou o chefe D; de setembro de 2016 a abril de 2017, atuou a chefe E; de abril de 2017 a abril de 2018, atuou a chefe F, e a partir de abril de 2018, está em exercício a chefe G.

Observando-se os lapsos temporais de atuação dos sete gestores após a existência legal do ICMBio, percebe-se que os períodos são distintos, variando entre poucos meses a mais de dois anos. Por meio de pesquisa legislativa, não foi possível identificar a existência de período mínimo ou máximo de mandato de gestão; além disso, tratando-se de função gratificada e de cargo de chefia, tem-se que a designação de novo chefe e a dispensa do chefe em exercício ocorre por portaria assinada pelo Presidente da autarquia. Logo, identifica-se a forte possibilidade, reforçada por relatos de conselheiros, de que as dificuldades encontradas na gestão da RESEX Pirajubaé, inclusive na convivência e no trato com a população tradicional, tenham fomentado a troca de gestores com certa

¹³¹ Nessa fala, identificou-se a entidade que se manifesta, considerando que: a) essa autoidentificação do papel do ICMBio aparece como de grande importância; b) tratando-se da abordagem de obrigação legal do ICMBio, considera-se que não há qualquer risco para o sujeito de pesquisa caso ele seja eventualmente identificado.

¹³² Trata-se de autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com competência para, entre outros, propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação federais, e executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável.

frequência – não obstante não tenha sido feita comparação com outras unidades de conservação.

Mas assim, eu acho a parte da atuação, ali no conselho, do ICMBio, ela é muito boa, até recentemente com a vinda da [nova servidora], que já participava da parte coletiva... A gente teve alguns chefes, agora me fugiu, eu passei por tantos chefes, desde 2010 já foram muitas chefias [...]. Então, é muito difícil trabalhar com a questão, especialmente quando se trata de um recurso que, tem uma representação econômica na vida dessas pessoas e dizer o que elas podem ou não podem fazer, é complicado. Por isso a única coisa negativa que vejo na reserva, é que ninguém quer ficar ali como chefe, por que os problemas são muitos [...]. (Setor ensino e pesquisa)

Entende-se que esse fator fragiliza o processo de gestão da RESEX, também no âmbito do conselho, porque gera insegurança na comunidade tradicional sobre a continuidade da forma de trabalho a cada vez que a chefia é alterada; quando a comunidade finalmente passou a confiar no gestor, quando o conselho finalmente entendeu a forma de liderar do gestor, ocorre uma alteração. Na medida em que a importância do ICMBio na condução dos trabalhos do conselho é inegável, essas constantes alterações – aparentemente motivadas pelas dificuldades no processo de gestão e/ou por questões pessoais do gestor – rompem o liame de confiança tão arduamente construído/em construção entre a comunidade e as mais recentes equipes do ICMBio lotados para a RESEX Pirajubaé. A confiança é fator relevante no processo de gestão de sistemas de recursos comuns no âmbito da teoria de Ostrom (1990), aspecto que será aprofundando em categoria específica.

Por fim, como último aspecto a analisar no âmbito dessa categoria, têm-se os limites dos poderes do conselho em torno das decisões que afetam a RESEX. Esse foi o aspecto mais intensamente mencionado pelos membros do conselho a respeito dos poderes dessa instituição, especialmente para destacar que há muitas questões sobre empreendimentos que afetam diretamente a reserva cujo *locus* da tomada de decisão não é dentro do conselho, não é de competência do conselho – quando há previsão legal, cabe ao ICMBio alguma manifestação (não somente no âmbito da RESEX, mas inclusive em nível federal). O relato em torno da ETE Rio Tavares é bastante elucidativo sobre isso. Os extrativistas representaram a situação de impotência do conselho nas decisões sobre os grandes empreendimentos e a imposição de medidas prejudiciais à RESEX por meio da menção ao “canetaço”.

Foi encaminhado, tá pra frente, já tem quase dois anos e processo não anda pela lentidão do órgão público. A administração pública, ela é bem falha, ela deixa muito a desejar porque não se responsabiliza, ninguém é responsabilizado dentro de um órgão público e a bola é passada pra frente, cai numa seção, cai na outra. E às vezes, mesmo errado, ganha-se um canetaço de um juiz e funciona de boca baixo, na mais alta, como é que vou dizer pra ti, eu ainda me sinto, não vou dizer queixado, mas me sinto ainda oprimido, por que às vezes acabam vindo, acabam vindo de cima né, e vem como se fosse um déspota. (Bagre).

Referindo-se à ETE-Rio Tavares, a manifestação de mais dois extrativistas.

O conselho é pequeno Luiza, nós aqui somos pequenos, quem manda é a política. O Ministério Público é contra, aí daqui a pouco alguém dá uma canetada e pronto, como já fizeram isso, o conselho se tivesse poder de voto estava cancelado e pronto, mas eu acho que vão acabar empurrando goela abaixo, vão fazer, questão de dinheiro. (Peixe-lagarto)

[...] ICMBio que é o órgão que administra a RESEX, governo federal que tem toda a responsabilidade de administração e fiscalização e ao mesmo tempo, tem essa tentativa de gestão compartilhada que os pescadores possam participar de algumas decisões da RESEX. O que não fica muito claro é até que ponto o conselho é deliberativo, a questão de você ter um conselho deliberativo numa reserva extrativista, né? E o conselho deliberativo às vezes, dependendo do assunto a deliberar ou de algum posicionamento a ter perante alguma obra ou licenciamento ambiental, às vezes ele não tem tanta força né, perante a outras instituições de governo que também participam desse licenciamento, o próprio governador, o órgão de construção de infraestrutura, às vezes esse entendimento às vezes não fica claro pra nós, até que ponto o conselho é deliberativo e isso às vezes cria frustrações na galera. (Baiacu)

Baiacu menciona a gestão compartilhada como objetivo da RESEX, por meio do conselho, porém destaca a frustração e a perda de credibilidade no processo decorrente da constatação de que mesmo o conselho se manifestando contrariamente, em repetidas vezes, essa expressão de vontade coletiva não foi política e juridicamente reconhecida, de modo que o poder público (ICMBio Brasília, FATMA, CASAN, DEINFRA, Município de Florianópolis, Governo de Santa Catarina) “deu um canetaço”, “agiu como um déspota”.

Não se referindo a termos como “canetaço”, a problemática dos limites dos poderes do conselho frente a esses grandes empreendimentos foi igualmente reconhecida pelas instituições da sociedade. Nesse sentido, reconhecendo o poder deliberativo do conselho, mas estabelecendo os limites a essa atuação, tem-se a fala abaixo:

Eu acho interessante, diferente de outras unidades de conservação, esse conselho ele, ele delibera né, ele não é consultivo meramente. Então assim, acho muito positivo, que as tomadas de decisões ali né, algumas sejam tomadas internamente, [...]. Agora, existem muitas decisões, e talvez as maiores, por exemplo, vai passar rodovia, a ETE, que na verdade por mais que tenha o conselho ali, ele não decide sobre isso, essas questões são mais complicadas, entendeu, ele tem um poder, muito positivo, mas ao mesmo tempo ele também não tem. (Setor ensino e pesquisa)

Problematizando a relação de poder entre o conselho e o ICMBio, outro conselheiro de instituição ressalta a falta de clareza em torno da existência de hierarquia entre ambos, entendendo que o termo *autonomia* seja o adequado para designar a (in)capacidade do conselho de se colocar em oposição ao ICMBio.

Mas assim, então várias coisas bem importantes que tem impactos direto na RESEX Pirajubaé ainda são decididos em escalas de decisões fora do conselho. Não acho também, claro, que tudo deveria ser decidido pelo conselho, mas acho que é uma questão que até precisa ser tratada melhor, ver até onde vai, o limite do conselho, a autonomia que o conselho, essa é a palavra, autonomia, que o conselho tem. Até inclusive a ser contrário a uma decisão do ICMBio por unidade, isso também, ainda não está muito claro na estrutura do ICMBio: se você tem ICMBio como órgão e conselho como coisas distintas ou se o conselho é dentro da estrutura do ICMBio e aí você ainda tem o ICMBio hierarquicamente superior ao conselho. Se considerar um conselho deliberativo onde a maioria são população tradicional, acho que ainda não está muito claro quem tem maior autonomia, é a palavra do ICMBio ou é a palavra do conselho? A princípio eu acho que nesses assuntos mais importantes que ainda é a fala do ICMBio. (Setor sociedade, grifo nosso).

A princípio, os conselhos de unidade de conservação não compõem formalmente a estrutura do ICMBio, conforme é possível constatar mediante a verificação do organograma da autarquia, no seu

site oficial. Porém, o fato do conselho não ser constituído como pessoa jurídica coloca-o em um limbo jurídico, na medida em que a defesa de seus interesses em contraposição ao ICMBio fica dificultada. No caso da RESEX Pirajubaé, durante o período em que se observou a atuação do conselho, não se identificou em nenhum momento a atuação da chefia da RESEX de modo a impor algum posicionamento ao conselho ou não acatar alguma decisão do colegiado. Entretanto, o ICMBio é uma pessoa jurídica composta por muitos órgãos, com grande diversidade de cargos e hierarquias, de modo que também a chefia da reserva está submetida ao ICMBio Brasília, nos termos do já citado Princípio da Hierarquia.

No caso da ETE-Rio Tavares foi possível observar que o ICMBio Brasília avocou¹³³ para si a tomada de decisão que, nos termos da IN ICMBio 07/2014, pertencia à Coordenadoria Regional¹³⁴, concedendo a autorização para licenciamento ambiental exigida no art. 36, §3º da Lei do SNUC. Nota-se, logo, que está conforme o Princípio da Legalidade, no âmbito da Administração Pública, a tomada de decisão final por parte da sede do ICMBio – não obstante, nesse caso concreto, os motivos definidos na instrução normativa para a avocação não parecem ter sido claramente demonstrados, levantando-se reflexões sobre a violação aos Princípios da Moralidade e da Impessoalidade.

¹³³ “Art. 40. **A Sede poderá, em qualquer etapa do processo administrativo de Autorização para o Licenciamento Ambiental, avocar ou atuar supletivamente em caso de complexidade técnica ou adiamento no procedimento que comprometa o melhor atendimento ao fim público da Autorização**, quando assim for considerado pela Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade, ouvida sua Coordenação Técnica competente. Parágrafo único. A avocação de que trata o caput dar-se-á por expediente interno do Diretor de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade ao Coordenador Regional, que deverá encaminhar os autos imediatamente” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014b, grifo nosso).

¹³⁴ “Art. 16. A decisão sobre a concessão da Autorização será tomada de acordo com a seguinte distribuição: I - para empreendimentos ou atividades licenciados pela União, a Autorização será concedida pela Sede; II - **para empreendimentos ou atividades licenciados pelos estados, Distrito Federal ou municípios, a Autorização será emitida pela Coordenação Regional**, salvo quando o empreendimento afetar unidades de conservação vinculadas a mais de uma Coordenação Regional, situação em que a Autorização será concedida pela Sede” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014b, grifo nosso).

No entanto, a IN ICMBio 07/2014, ao definir os procedimentos para a concessão de tal autorização, em nenhum momento reconhece sequer o dever de ouvir o posicionamento do conselho deliberativo a respeito da questão. A IN ICMBio 09/2014, por sua vez, ao regulamentar a criação e a competência dos conselhos, prevê no art. 5º que é competência dos conselhos deliberativos “I – manifestar-se sobre assuntos de interesse das populações tradicionais beneficiárias da Unidade de Conservação e matérias relacionadas a potenciais impactos ou benefícios relacionados à implementação da Unidade e suas comunidades beneficiárias” (INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, 2014a).

Constata-se, então, que os dispositivos de hierarquia infralegal em comento não conferem ao conselho deliberativo poderes para decidir em torno dessa autorização, nem mesmo um dever da Administração Pública de ouvir, de consultar o conselho no processo de tomada de decisão, fragilizando significativamente a capacidade desse colegiado atuar efetivamente em assuntos que dizem respeito à gestão de recursos pela qual é igualmente responsável. Em suma, o conselho se manifesta contrariamente à autorização, porém não há qualquer previsão legal em torno da mínima consideração desse entendimento por parte do ICMBio; de fato, há fortes motivos para que desse processo decorra frustração e descrédito para os componentes do conselho, em especial a comunidade tradicional.

Em consequência, é indispensável reconhecer a existência de um embate entre Estado e sociedade no âmbito do conselho, o que aparece na fala do conselheiro, a seguir:

Claro que precisamos, o conselho não é uma organização popular independente, o conselho tem que funcionar junto com o poder público, mas a gente tem que ter claro, como conselheiros, que a gente, esse "junto com o poder público" não quer dizer que eles vão ser nossos amigos, entende? Juntos para discutir, para debater, para aprender [...]. É um junto que não é junto de amizade. É junto que a gente tem esse espaço para discutir em pé de igualdade. Por isso que a RESEX é tão importante, porque se a gente não tivesse a RESEX, a gente não tivesse o conselho, a gente estaria discutindo como sociedade civil desorganizada e poder público. Hoje nós temos essa possibilidade de discutir como sociedade civil organizada e poder público. Temos direitos legais constituídos que o poder público tem que respeitar. (Setor sociedade, grifo nosso)

O reconhecimento e a discussão em torno do caráter conflituoso que subjaz a relação entre sociedade e Estado dentro do conselho e, externamente, entre conselho de RESEX e Estado é de grande importância teórica e prática, tendo em vista a necessidade de se manter o olhar atento e vigilante no processo de construção democrática. Na conjuntura política e jurídica do Brasil, não cabe à sociedade organizada “dar as costas” para o Estado, como em períodos históricos em que os conselhos populares eram exclusivamente de combate; contudo, resgatar a perspectiva de oposição e enfrentamento que permeou os movimentos sociais à época mostra-se como uma estratégia indispensável à manutenção dos conselhos como espaços efetivamente políticos – e não como espaços meramente formais, administrativos, burocráticos, existentes somente porque a legislação exige. No âmbito da RESEX Pirajubá, o conselho tem se constituído como espaço de luta, arena política de resistência: “*Não, assim, nós falamos, cada um tem sua maneira de ser, sua maneira de pensar, sua maneira simples de dizer e ele cria sim, ele tem voz. Eu acho que a nossa comunidade, o nosso conselho, ele tem voz. Ele grita aos 7 ventos que tamo aqui*” (Ubarana).

Nesse sentido, em termos legais, mostra-se necessário aprofundar o debate em torno da natureza jurídica dos conselhos deliberativos de unidades de conservação, de modo a exercitar a imaginação jurídica¹³⁵ para refletir sobre a criação de um status jurídico que possa lhe atribuir maior autonomia frente ao ICMBio, sem ferir normas constitucionais e infraconstitucionais. Sem dúvida, é preciso reconhecer que alterações legislativas tendem a ser infrutíferas em contextos sociais e culturais inóspitos; ou seja, uma possível atribuição legal de personalidade jurídica ao conselho – ou, ao menos, de capacidade processual – não necessariamente será medida suficiente para garantir a autonomia do conselho.

No que diz respeito à capacidade processual, tem-se que o Código de Processo Civil de 2015, no art. 70, estabelece que “toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo” (BRASIL, 2015). O art. 75, então, prevê quem representará as pessoas e os entes despersonalizados que enumera. Nesse contexto, destaca-se a previsão de capacidade processual para a massa falida, a herança jacente ou vacante, o espólio e o condomínio, os quais historicamente têm sido tratados pela legislação brasileira como conjuntos de bens sem

¹³⁵ A expressão foi inspirada na imaginação sociológica de Boaventura de Sousa Santos, com o mesmo intuito de criar alternativas jurídicas diferentes para problemas que passam a ser visibilizados por meio da sociologia das ausências.

personalidade jurídica, que necessitam, entretanto, da autonomia necessária para a propositura de ações judiciais e demais atos.

Além dessas hipóteses, o novo Código de Processo Civil alterou o texto do dispositivo que se referia às sociedades irregulares, estabelecendo o seguinte texto: “IX - a sociedade e a associação irregulares **e outros entes organizados sem personalidade jurídica**, pela pessoa a quem couber a administração de seus bens;” (BRASIL, 2015, grifo nosso). O trecho em destaque amplia as possibilidades de capacidade processual para outras organizações não constituídas como pessoa jurídica, porém a presidência do conselho deliberativo de reserva extrativista atribuída legalmente ao ICMBio inviabiliza completamente a possibilidade de discutir essa estratégia. Logo, nota-se que a presidência do conselho obrigatoriamente atribuída à chefia da reserva é outra previsão legal em torno da qual é preciso refletir a respeito, exercitando-se a imaginação jurídica, sempre em respeito às normas constitucionais e infraconstitucionais superiores. Em viés semelhante, porém mais restrito, a obrigação de, ao conceder a Autorização para Licenciamento Ambiental, o ICMBio considerar e argumentar eventual divergência com o posicionamento de conselho de unidade de conservação pode, igualmente, se constituir em reforço aos poderes do conselho e à legitimidade das decisões estatais.

Diante do exposto, constata-se que os limites dos poderes do conselho deliberativo são de caráter político e jurídico. Por essa razão, percebe-se a indispensabilidade do fortalecimento da esfera pública informal, das bases sociais, da organização dos extrativistas que possam exercer pressão política também de fora do espaço institucional do conselho. Por outro lado, pode e deve o conselho, por meio das organizações da sociedade e dos comunitários que o compõem, promover e estimular a atuação da sociedade, em um processo de retroalimentação dessas forças. Em sentido semelhante, no contexto do tema da ETE Rio Tavares, a fala de um conselheiro:

Aí que tá o poder público, que tá o governo. Ele mesmo já quer colocar. Nós somos minoria, nós só vamos fazer barulho, vamos fazer barulho e o negócio não vai. O conselho, o conselho tem que fazer, tem que é organizar passeatas, paralizações, procurar os meios de comunicações e ir bater, mostrar, mostrar, pegar ali o ICMBio, o próprio ICMBio mostrar que tem impacto muito grande, pegar uma ONG que trabalha com esse lado da preservação, pegar pessoas. [...] Exatamente, e a comunidade se engajar junto. (Cocoroca)

Entende-se, logo, que diante dos limites jurídicos existentes na atuação do conselho em razão da incerteza de seu status, e da inadequação das normas infralegais apresentadas no que diz respeito à Autorização para Licenciamento Ambiental pelo ICMBio, de modo exemplificativo, que os seus poderes podem ser politicamente fortalecidos pela atuação da sociedade, mesmo que “desorganizada”. Na medida em que há sujeitos engajados na efetividade do conselho, poderia desse contexto emergir protagonistas aptos a fomentar a ação de combate, de enfrentamento ao Estado, em caráter complementar ao âmbito formal. Em suma, percebe-se que a existência dos limites institucionais do conselho deliberativo de reserva extrativista, visto que de certa forma faz parte do Estado, para reforçar sua força política, exige retomar o viés de oposição dos conselhos em sua origem: conflito e consenso, em conjunto, são necessários.

6.1.3 A construção das normas de pesca: aprendendo (e ensinando) com o quadro de estudo de Ostrom

Os resultados em torno dessa categoria e as reflexões propiciadas à teoria por meio da prática, e vice-versa, versam sobre o lapso temporal delimitado pela pesquisadora; porém, a compreensão dessa realidade exige a apresentação de fatores historicamente anteriores, especialmente no que diz respeito à existência de normas de extração de berbigão dentro da reserva.

Em períodos anteriores à criação da reserva, e mesmo no início de sua institucionalização, existiu uma cultura e uma prática de pesca e coleta de berbigão tida como sustentável, como normatizada pelos próprios pescadores:

Na época existia o pescador profissional e o pescador amador; o amador não podia pegar o que o profissional pegava, tinha que pegar menos, que era por cota. Hoje em dia não, é livre pra todo mundo, porque não tem norma de pesca. (Robalo)

Corvina, no contexto da pescaria do camarão, e conselheiro do Setor ensino e pesquisa, contam:

É, nós pegava ele na nossa baía, antiga[mente] tinha horário, tinha malha, de casa a gente via os cordão de água vermelha, saía de casa. [...] Isso, mas era colocada pelos próprio pescador da época. [...] Por que a ganância humana, a criação de hoje, não tem consciência no dia de amanhã. [...] Sem sombra nem dúvida, o meu avô plantava e dizia: “tô

plantando, não é pra mim, é pro meus netos, porque pra mim meus avós plantaram”. Então, eles pensavam em geração após geração, a geração de hoje não pensa. (Corvina)

Então, antes da criação da reserva houve, e durante a criação da reserva, houve um manejo dessa pescaria sustentável de acordo com regras que foram acordadas entre os extrativistas da época que iniciaram esse processo, que foram auxiliados pelo seu [pesquisador], que hoje tá bem velhinho, mas que trabalhou na SUDEPE e em vários órgãos, auxiliou nesse processo e tal. Então, havia regras que eles montavam exatamente numa instrução normativa, numa portaria, mas existia um acordo, vamos dizer, lá, de como exercer essa pescaria, ela transcorreu dessa maneira. (Setor ensino e pesquisa)

Nesse contexto foi elaborada em conjunto com os extrativistas, representados pela AREMAPI, o Plano de Utilização da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, o qual foi aprovado pelo IBAMA, com apoio do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), na forma de Portaria 078/96-N, em 30 de setembro de 1996.

Surpreende o fato de que tal plano de utilização previa, ainda que de forma genérica – as regras não foram detalhadas sobre quanto e quando extrair recursos – a possibilidade de captura de peixe, camarão, siri, berbigão e outras espécies marinhas, definindo o local permitido, qual seja, somente o estuário da reserva, respeitando-se a distância mínima de 30 metros da boca do Rio Tavares e das margens do manguezal (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 1996). Referido documento estabelecia também que cada extrativista era um fiscal da Reserva, sendo possível a qualquer um denunciar à diretoria da AREMAPI ou ao IBAMA a prática de irregularidades. Por fim, no que diz respeito às sanções aplicáveis àqueles que descumprissem o Plano de Utilização, um de seus dispositivos estabelecia a aplicação de advertência verbal, advertência por escrito, embargo das atividades e perda da concessão de uso – sem prejuízo das penalidades constantes na legislação ambiental, a serem impostas pelo IBAMA.

Porém, quando se instalou o processo de construção da Via Expressa Sul, especialmente durante o momento da dragagem da área da reserva, toda a consolidação de normas se perdeu. Observa-se o relato de conselheiro, que vivenciou parte desse processo:

*É, o grande problema foi quando começou a via expressa, quer dizer, a partir de 1997, se não me falha a memória, ou 1998, enfim, o processo de regulação, de acompanhamento dessa pescaria, a que tava bem organizada, ele cessou diante de toda a confusão que aconteceu no momento da dragagem, da reserva, da construção do aterro. **Quer dizer, isso implodiu socialmente e ambientalmente a reserva aí.** Então a partir daquele momento acabou qualquer tipo de norma, de acordo, de gestão da pesca do berbigão dentro da Resex, isso lá como eu disse, acho que em 98, salvo engano, 97, 98. As pessoas continuaram a pescar, porque enfim, não tinha outra coisa a fazer, enfim, mas aí foi um salve-se quem puder, cada um por si, e os pescadores atuaram da maneira como bem entenderam. (Setor ensino e pesquisa, grifo nosso)*

Por meio de outras falas e da abordagem da trajetória da RESEX já foi possível perceber o quanto esse momento impactou a vida, a cultura, a economia e as práticas dessa comunidade. De fato, conforme alguns relatos, muitos tiveram que se afastar da pesca nesse período justamente em razão da dragagem, que impossibilitava uma pesca segura; nesse ínterim, a quantidade de comunitários que precisou buscar outra fonte de renda aumentou. Esses fatos consolidaram na reserva e na comunidade um “passivo ambiental e social” difícil de cicatrizar, nas palavras de conselheiro do Setor ensino e pesquisa.

Alguns anos mais tarde, entre 2003 e 2004, IBAMA, UNIVALI, pesquisadores da UFSC e extrativistas retomaram as reuniões com o intuito de estabelecer uma nova norma, buscando recuperar algum grau de institucionalização da reserva. Porém, a partir desse momento, as tratativas de normas para manejo de recursos naturais voltaram-se exclusivamente para a coleta do berbigão, ignorando-se a necessidade de normatizar a extração de outros recursos. É difícil precisar o motivo pelo qual essa mudança de abordagem ocorreu, mas alguns fatores podem ser tidos como indícios de explicação desse processo: com a dragagem, o camarão deixou de aparecer na reserva, o qual segundo relato de alguns conselheiros extrativistas era fonte principal dos ganhos da comunidade junto com o berbigão; como condicionante da Via Expressa Sul ficou estabelecida a realização de um estudo para monitoramento da população de berbigão antes, durante e após as obras da rodovia, porém o estoque de outras espécies não foi acompanhado; a existência de associações voltadas aos extrativistas de berbigão (AREMAPI e ACB) podem ter fortalecido o poder desse grupo e, por fim, o próprio motivo histórico de criação da RESEX, que foi o berbigão.

Enfim, segundo histórico do Diagnóstico do Plano de Manejo, foram publicados ainda no âmbito da gestão do IBAMA as Instruções Normativas 19/2004 e 81/2005, sendo que essa última foi uma complementação da anterior mediante estudos aprofundados em torno da praia da base, em razão de relatos dos extrativistas a respeito de suas práticas de pesca. Mais tarde, já sob a gestão do ICMBio e com a existência de um conselho estruturado, foi revisada a norma de 2005, novamente com participação dos comunitários, a qual resultou na Portaria 187/2013, que tecnicamente está em vigor. Explicando o teor da norma de 2005, que também foi incorporado na norma de 2013, Baiacu coloca:

Acho que era de 2005, era ainda do Ibama, ela era de 2005, isso você vê fácil na internet, essa agora é a portaria 187. Então, a IN, ela já tinha as normas que dizia com relação a número de extrativista, o limite eram 25 extrativistas que poderiam coletar o berbigão comercialmente, no início da RESEX. Outra questão que ela dizia era com relação à malha do gancho, e aí era 13 mm que todo extrativista tem que ter equipamento de malha 13 mm; outra situação é com relação ao rodízio dos bancos, que a gente tem duas áreas de baixio, o banco principal que é o banco A, e banco B que é a praia da base, aí a gente fazia o rodízio entre bancos. E mais uma norma que a gente tinha era com questão a horário, que só podia pegar berbigão das 5 da manhã às 2 horas da tarde. (Baiacu)

Complementando a abordagem em torno do conteúdo da Portaria 187/2013:

[...] foi um processo de construção e de montagem com os objetivos dela. Tem sutilezas dentro dessa norma que são fundamentais, ou seja, é raro você pegar uma norma, qualquer uma de manejo pesqueiro no Brasil, e você ver lá incluído o objetivo daquela norma e o objetivo do manejo daquele recurso. Então lá tá claro, manutenção do modo de vida tradicional, etc., e tal. São sutilezas que permitem, por exemplo, que mesmo esse grupo que enxerga a reserva como um meio de acesso exclusivo privativo pra retirada de um benefício econômico lá a qualquer preço, ele não tem como excluir, por exemplo, o pessoal que vai lá fazer uma catação manual pra pesca de subsistência. [...] Então, muito boa, muito boa. (Setor ensino e pesquisa)

Entretanto, foi possível notar a percepção pelos conselheiros comunitários e de algumas instituições de que “não há normas”, de que não se respeitam as normas, de que a pesca e a coleta de berbigão está

desregrada. Um dos motivos principais para essa sensação diz respeito ao problema da fiscalização, que é relevante e será analisado a seguir, mas há outros fatores que parecem ser anteriores ou ao menos simultâneos ao problema da fiscalização, e que precisam ser explicitados.

Primeiramente, a normatização exclusiva do berbigão pode ser constatada como um erro de gestão, na medida em que foram direcionadas todas as atenções para um único recurso em um contexto em que há outras práticas produtivas sendo realizadas. Esse foi um problema que perdurou desde a dragagem até recentemente, no ano de 2015, quando houve a demonstração de preocupação com o uso da malha de 6 cm para a pesca do Parati. No momento em que ocorreu a mortandade aguda da população de berbigão, nos meses de janeiro e fevereiro de 2015, restando aproximadamente 10% do estoque médio da espécie (conforme consta no Diagnóstico do Plano de Manejo), as ações de gestão e de manejo na reserva perderam o rumo e, junto com isso, houve esvaziamento do conselho no que diz respeito aos coletores de berbigão. Certamente, esse erro não pode ocorrer novamente no momento de elaboração dos Acordos de Gestão, dentro do Plano de Manejo – o qual se constitui em outro aspecto a ser considerado.

Não obstante a existência da Portaria 187/2013, em torno da qual o sentimento é de inefetividade da norma, no que diz respeito ao restante dos recursos a situação da RESEX se resume ao embate entre normas gerais e ausência de Plano de Manejo. As normas gerais são elaboradas em Brasília, por meio do Ministério competente¹³⁶, sem considerar as especificidades locais e, principalmente, sem adotar como alvo de normatização a pesca artesanal. Tem-se, portanto, inegável negligência com essa população cada vez mais vulnerável, que acaba atuando ilegalmente para que possa garantir a manutenção de sua sobrevivência.

Esse problema foi apontado por muitos conselheiros, comunitários e de instituições, conforme se ilustra com as falas a seguir:

As normas em relação à pesca normalmente são elaboradas pelo Ministério da pesca e aquicultura, é o ministério da agricultura agora, é uma confusão pra onde vai a secretaria de pesca e maricultura. Enfim, destruíram um órgão que estava crescendo, enfim, por uma reforma federal lá que fizeram, mas não sei se foi adequada e muitos contestam isso. Mas as normas geralmente são feitas, liberação de licença feita pelo órgão federal, e muitas vezes são pessoas que estão no gabinete que

¹³⁶ O problema sobre o Ministério da Pesca foi explicado na nota de rodapé n. 46.

tomam essa decisão e não tem conhecimento da realidade que acontece, às vezes prejudica toda uma comunidade, sem se basear na realidade daquela comunidade tradicional, caso na liberação de licenças para pescadores artesanais. (Setor público)

É, ele [o burriquete] tá fora de uma lista. É um peixe base da nossa subsistência aqui; a lei não existe por aqui, foi feita em outro estado, assinado por Brasília e vem um pouco abaixo e todo mundo paga. Não acredito que tenha um estudo científico sério, um estudo científico sério, prolongado, que demanda de investimento e de gente para que se faça uma lei baseada num determinado estado e valha pra outro 8.500.000 de litoral como nós temos. [...] Exatamente, é uma norma pra todo mundo, ela é de uma hora pra outra, ela surge debaixo dos panos. Há interesse comercial nisso também né, porque se tu não pesca dentro das baías, dentro dos estuários, essa, esse pescado, que é uma área de criação, acaba indo pro oceano, onde as empresas grandes de pesca tem essa liberação pra trabalhar né. (Bagre)

Hoje a lei da, a legislação é feita pra pesca industrial, não pra pesca artesanal, se ela for colocada em prática, vai deixar de ter pesca artesanal no Brasil. [...] No sentido que, por exemplo, vamos pegar aí, tarrafa... Tarrafa que é uma pesca artesanal, tradicional, se você for ver pela legislação ela é proibida, por não tem nada regularizando uso da tarrafa, se você for ver a lei, a excursão interministerial 12, ela fala que, que o emalhamento tem que ser acima de 7 e as tarrafas são menos que isso. [...] Só que essa legislação fala que podem ter fóruns locais pra fazer o ordenamento territorial da pesca. Por que não tem esses fóruns locais? Pescador, organização social dos pescadores, dificuldades que eles tem, eles tão sendo massacrados né, não tem mais ministério que cuida deles, acabaram com ministério da pesca, era ministério da agricultura, agora virou uma secretaria no ministério da indústria, tipo, ninguém os defende, eles não se organizam, sempre tomaram muita porrada [...]. (Setor público)

É possível perceber que, em geral, a pesca artesanal no Brasil sofre com sua marginalização, o que explica a afirmação de muitos pescadores no sentido de que o pescador artesanal está em extinção. Entretanto, no que diz respeito à RESEX, há legislação e normas infralegais que reconhecem de forma explícita a legitimidade de elaboração de regras próprias (elemento do quadro de estudo de Ostrom) e que estabelecem como obrigação institucional do ICMBio coordenar tal processo, por meio da elaboração do Plano de Manejo. Tal obrigação legal e as

implicações dela no âmbito da RESEX Pirajubaé já foram abordadas na seção 2.2.2 A construção do plano de manejo participativo: histórico do processo e atuação do conselho deliberativo, momento em que foi possível demonstrar, mais uma vez, a negligência do Estado em cumprir com essa obrigação, a fim de garantir a proteção dos direitos socioambientais.

Diante do exposto, nota-se que o cenário é de extrema complexidade. O problema de descumprimento das normas não existiu sempre: já houve uma pesca e coleta de berbigão relativamente disciplinada, cuja institucionalidade foi quebrada pela construção da Via Expressa Sul; em seguida, somente o berbigão foi alvo de normatização, o qual sofreu grande mortandade, cujo motivo ainda não foi constatado pelas pesquisas em andamento, e a pesca esteve por muito tempo esquecida e abandonada, já que o Plano de Manejo, até 2015-2016, nunca havia passado da fase do Diagnóstico. Em suma: houve um período em que pescadores e coletores de berbigão cumpriam a norma, e depois, para a pesca, sequer norma continuou a existir. Somente mediante a compreensão desse contexto é possível discutir a temática do descumprimento das normas e da fiscalização sem recair em uma abordagem maniqueísta, tendente a identificar nos comunitários a existência de predadores ou conservadores natos.

De fato, o problema da (falta de, forma de) fiscalização foi amplamente apontado pelos conselheiros como empecilho para o cumprimento da norma; mais da metade apontou isso como central para essa questão. Um primeiro aspecto sobre esse tema diz respeito ao que se entende por fiscalização, e sobre o que (ou quem) se exerce a fiscalização. Historicamente, de acordo com o que foi possível constatar pelos relatos, existiram diferentes perfis de fiscalização, conforme a mudança de chefia, alternando entre fiscalização punitiva e fiscalização educativa; igualmente, em certos momentos priorizou-se a fiscalização sobre as práticas de pesca da comunidade extrativista da RESEX, em torno da pesca de pessoas não autorizadas, enquanto em outros se direcionou o foco da fiscalização para invasões e liberação de efluentes indevidos na reserva. Essa variedade de percepções e práticas de fiscalização foi percebida na fala de conselheiro do Setor sociedade:

Eu passei por alguns períodos em relação à fiscalização [...]. Entrou um chefe, [...] que era Ibama na verdade e pegou a chefia na Resex, e talvez por vir do Ibama ele tinha bastante perfil de fiscalização e tal, e os comunitários sempre falam, “tem que ter fiscalização”, “tem que ter fiscalização”. Engraçado que eles falam “tem que ter fiscalização” mas

eles querem que fiscalize o outro, né? [...] Então tá, se vocês querem fiscalização então beleza, fez lá, 2-3 dias de fiscalização intensa, sei lá, fez um planejamento de fiscalização e foi fiscalizar, só que eles queriam fiscalizar porque estava vindo cara de fora pescar, só que nos dias que o cara foi lá, não tinha ninguém de fora, tinha eles e pescando errado, o que ele fez? Multou todo mundo, aí gerou uma situação que a comunidade inteira não curtiu o cara, ficou puto com o cara. Aí o próximo que entrou, já falou: opa, como eu vou fiscalizar se eu sei que todos os extrativistas, os 20 que são os que mereciam usar, estão usando de forma errada? Pera, então vamos conversar, vamos rever a norma, pensar em, vamos fiscalizar o que está acontecendo em volta, ele fez uma política de fiscalização, mas não no uso do recurso, vamos ver se as condições estão sendo cumpridas, vamos ver ocupação, despejo de esgoto, vamos fazer fiscalização, mas vamos trabalhar outra vertente de fiscalização, porque se eu for lá no banco o dia inteiro fiscalizar só vão tomar multa. (Setor sociedade)

No âmbito da pesca, a dificuldade está relacionada com a ausência de normas adequadas à realidade local (aspecto apresentado no quadro de estudo de Ostrom), contexto no qual se identificou indignação pelo descumprimento de normas na fala dos conselheiros. No âmbito da coleta de berbigão, porém, justamente em razão da existência de regras específicas, o seu descumprimento é menos justificável, sendo a indignação quanto a isso observada na manifestação de alguns conselheiros.

Aí, então, que a norma é muito linda, muito legal, só que o cumprimento dela às vezes não tem, é o próprio extrativista que não tem, não respeita, questão de não cumprir horário, ou de levar pessoa que não pode levar, não respeitar o rodízio, usar um gancho miudeiro, tem toda essa questão. Mas por outro, tem ausência da fiscalização, que pra você querer que alguém cumpra alguma coisa, tem que realmente educar, fiscalizar e penalizar. Muito extrativista ganhou multa, foi penalizado e isso é o conflito que criou com ICMBio, porque ninguém gosta de levar uma multa e ser penalizado, e ao mesmo tempo todo mundo sabia que estava sendo tirado as regras e as regras é pra todos, não é porque eu participei lá... (Baiaçu)

A maior parte que dizia que era extrativista dizia: “vamos fazer assim, que assim está bom”, no outro dia a fiscalização pegou eles lá dentro, “ah não, essa portaria para mim não vale”. Concordaram com a portaria

e não cumpriram, que a portaria só valia pros outros. [...] Não queriam, não valia pra eles, só vale pro outro. A fiscalização chegava lá e pegava ele lá dentro, “não, não, não, vocês estão errados, não porque eu não participei direito de portaria, que não sei o que, que não sei o que” [...]. (Linguado)

Frente a isso, impõe-se uma reflexão mais profunda em torno das razões pelas quais ocorre o descumprimento das normas de berbigão. Cabe, nesse momento, uma reaproximação com a obra de Elinor Ostrom, considerando as limitações à sua aplicação na realidade brasileira já citadas.

O conselho é a arena principal onde as regras operacionais são elaboradas atualmente, tendo como exemplo o próprio Plano de Manejo, o qual, entretanto, precisa ser avaliado pelo ICMBio em sua legalidade frente à legislação nacional, transformando-se em Portaria; contudo, as sanções aplicáveis têm sido aquelas constantes da Lei de Crimes Ambientais, definidas e aplicadas por entes externos a essa arena. As regras de escolha coletiva dizem respeito a normativas de funcionamento do conselho deliberativo como o Regimento Interno, porém também estão relacionadas com as Instruções Normativas do ICMBio que estabelecem como elaborar o Plano de Manejo, como definir o Perfil da Família Beneficiária – logo, uma arena que também não diz respeito somente ao conselho, ou seja, aos envolvidos diretamente com a apropriação de recursos.

Por fim, as regras de escolha constitucional estão mais fortemente fora do conselho do que as regras dos demais níveis. De fato, quem define na prática quais são os setores que devem compor o conselho e quais serão as instituições e as pessoas físicas que representarão esses setores é o próprio conselho e, como visto, esse é um fator que aumenta o nível de representatividade desse espaço participativo e melhora, ao menos teoricamente, a capilaridade social. Frente à teoria de Ostrom, no entanto, é preciso destacar que essas escolhas estão condicionadas pela Instrução Normativa ICMBio 09/2014, pelo Decreto Federal 4340/2002 e pela Lei do SNUC – que constituem propriamente esse nível de regras de escolha constitucional.

As regras operacionais constantes na Portaria 187/2013 gozam de algumas características apontadas por Ostrom como positivas para a efetividade da gestão de recursos comuns. Foi elaborada a partir de muito conhecimento científico sobre os estoques e o ciclo de vida do recurso, reconhecendo as especificidades locais e adotando regras cujo monitoramento é a princípio fácil de ser realizado. A definição de locais

de coleta de berbigão que podem ser identificados pelos extrativistas com certa facilidade, a escolha por definir dias e horários de coleta, a permissão de uso de um só instrumento de coleta (o gancho de 13 mm, além da coleta manual) e o estabelecimento de rodízio entre os bancos em certos meses do ano são critérios de fácil aferição para quem realiza o monitoramento.

Certamente, tais aspectos são de mais simples verificação do que a definição de quantidade (kg) de retirada por dia e/ou de tamanho do indivíduo. A referida portaria, entretanto, também conta com dispositivos que estabelecem esses limites, sendo de duas latas de 18 litros de berbigão *in natura* por pessoa, por dia de pesca (art. 7º) e berbigões com no mínimo 20 mm de comprimento de tamanha de concha (art. 8º). Impressionante foi constatar que nenhum dos conselheiros entrevistados apontou esses limites como elementos da norma, o que pode ser interpretado como um indício de que esse teor da norma teve ainda menor efetividade¹³⁷.

Também não foi apontada por nenhum conselheiro a obrigação dos extrativistas coletores de berbigão em caráter comercial de informar mensalmente à chefia da RESEX a produção em quilos, assegurando-se pleno sigilo de suas informações e que tais dados não seriam utilizados para fins de autuação do extrativista (art. 13, §§ 3º e 4º). A exigência de prestação dessas informações tinha como objetivo possibilitar a análise dos resultados obtidos com essas regras operacionais, viabilizando a revisão bianual da norma (art. 15). Pela ausência de menção dos conselheiros a esses fatores, é possível concluir que o monitoramento não foi realizado nesse nível de detalhamento.

Por outro lado, entretanto, um aspecto relevante apontado por Ostrom é que as CPR's devem possuir fronteiras claramente definidas, de modo que seja facilmente verificável se há alguém que não compõe o grupo de apropriadores obtendo unidades do sistema de recursos indevidamente – em suma, é necessário que se viabilize a exclusão de beneficiários indevidos. Nesse aspecto, foi apontado por alguns conselheiros o problema dos limites geográficos da reserva não estarem demarcados no mar. A falta de uma clara sinalização em torno das fronteiras da reserva além de gerar dispêndio de energia por parte da fiscalização do ICMBio, sancionando aqueles que não estão autorizados a extrair recursos da reserva, ainda perpetra injustiça com pescadores artesanais de outras regiões, que talvez sequer conheçam a existência da

¹³⁷ Não foi possível no âmbito desse trabalho realizar uma análise dos autos de infração ambiental lavrados a fim de verificar tal indício, o que pode, contudo, ser visto como objeto de aprofundamento de uma outra pesquisa.

RESEX. Na prática, o conflito decorrente da inexistência de demarcação ressalta a relevância desse aspecto e corrobora o apontamento desse fator pela teoria de Ostrom.

Porém, se a fiscalização dessa norma é fácil ao menos em alguns aspectos, cabe questionar os motivos para esse monitoramento não ser bem sucedido.

Tá lá no conselho, foi no conselho, teve reunião, foi feito isso. É isso, é isso, é isso... ICMBio tinha que tirar uns dias e ir lá, vai lá realmente pra ver se o negócio está fluindo, se está funcionando, se está sendo cumprido, mas não, ele deixa... Aí o pessoal fica aquela semana, aquele mês, fica apreensivo, vai lá, cumpre... Aí o outro desvia um pouquinho, o outro já vê que o outro desviou, e vai e vai. Quando vê, tá todo mundo desviado, entendeu? (Cocoroca)

A menção à necessidade de fiscalização imediata, logo após a definição da regra, pode ser um indício das razões pelas quais ocorreu o descumprimento das normas caso se cogite do não cumprimento dessa obrigação por parte do ICMBio. Mediante a análise das atas do conselho, foi possível perceber que ao longo dos anos ocorreu um aumento no número de servidores do ICMBio lotados na RESEX Pirajubaé. O recente aumento do número de servidores foi aspecto apontado por um dos conselheiros, o que reforça a possibilidade de que isso tenha sido um problema no início da RESEX.

[...] a gente está observando que o ICMBio atualmente está tendo uma reformulação, a gente tá vendo que tá chegando mais analista ambiental, a gente sabe que eles tem uma equipe excelente na reserva Pirajubaé, pessoal qualificado, e uma quantidade razoável porque a Resex é pequena 1400 hectares, tu imagina a Resex Cururupu lá do Maranhão com 104 mil hectares, o tanto de analista pra cuidar, aqui com barquinho do ICMBio, 15, 20, meia hora eles fazem o trajeto da Resex [...]. (Baiacu).

Porém, é preciso destacar que a postura truculenta e hostil de alguns membros da comunidade tradicional com os órgãos públicos pode ter se constituído em fator desencorajador do exercício dessa fiscalização. Essa realidade foi apontada por conselheiros:

Tipo, “ah fulano não cumpre, então também não vou cumprir”, ou tipo, “ah mais lá tem muitos berbigão e eu tenho que sustentar meus filhos, e eu não vou cumprir por que aqui tá bom”, tipo banco A e banco B, coisas

assim, as mais diversas possíveis. Tipo, “não tem macho o suficiente pra vir pegar meu gancho, vem aqui pegar vem”, “quero ver se tu é macho pra vir me pegar”, coisas assim né... É bem complexo, porque a comunidade do berbigão é uma comunidade mais marginalizada mesmo, um pouco mais violenta [...]”. (Setor público)

Por meio da obra de Elinor Ostrom, explicitou-se que a formação de compromissos credíveis pressupõe simultaneamente a existência de monitoramento em torno do cumprimento desses compromissos, trabalho que exige recursos humanos e financeiros. Nesse sentido, a elaboração de novas normas, como aconteceu, precisa ser acompanhada imediatamente do monitoramento respectivo, a fim de que se fortaleça a percepção de que tal norma está sendo cumprida por todos, gerando a confiança necessária para que cada um continue a respeitá-la. Logo, a falta de fiscalização firme e contínua, com penalidades adequadas, pode realmente ter desestimulado aqueles que cumpriam as regras ao ver que outros não o faziam.

Uma alternativa apresentada por Ostrom a fim de baixar os custos do monitoramento – aspecto de grande relevância no processo de adoção de uma nova institucionalidade – é a vigilância pela própria comunidade, elegendo-se os sujeitos responsáveis por essa atividade periodicamente. Antes da obra da Via Expressa Sul, proposta semelhante a essa foi aceita e parece ter sido realizada por curto espaço de tempo, de acordo com o previsto no Plano de Utilização de 1996. Entretanto, atualmente, essa estratégia é fortemente rejeitada por parte dos extrativistas.

[...] a gente trabalha na mesma empresa, mas eu não sou encarregado, eu sou um funcionário igual a ti, no mesmo nível, ninguém tem cargo acima do outro, aí eu vejo tu fazendo uma coisa errada, que seria o correto eu chegar e dizer: “fulano, tais errado, olha tu tais errando, isso vai prejudicar a ti, vai prejudicar a mim”. Digamos que tu não, não entenda, ou o contrário, eu não entendo, tu me chamas a atenção, me dá aquele feedback como fala, digamos assim delicadamente falando, manda aquele feedback e a pessoa não aceitou, a pessoa ficou com raiva, acabou criando um inimigo, essa inimizade, não vai ficar no chão da fábrica, no chão da empresa, não vai ficar dentro do mar [...]. Vai misturar, queira ou não queria vai misturar, e comunidade pequena é um balaio de siri: puxa um, vem tudo. (Parati)

A rejeição a essa ideia, aceita e defendida abertamente somente por um extrativista de berbigão, foi também expressa por meio da referência

à violação ética e à união entre os pescadores em momento de necessidade no mar, de modo que a vigilância comunitária é concebida como uma fonte de agravamento dos conflitos. Percebe-se, portanto, que a vigilância comunitária já foi aceita a ponto de se tornar parte de uma norma, mas que a partir de certo momento ela se tornou inadmissível.

O terceiro aspecto que cabe ressaltar diz respeito às sanções, às penalidades aplicadas no caso de violação das regras, as quais devem ter caráter gradativo e proporcional; além disso, na proposta multinível de Ostrom, a capacidade de sancionar foi considerada como um fator que pode aumentar os ganhos coletivos ou diminuí-los. De fato, o uso de sanções gradativas parece ter variado ao longo do histórico de gestão da RESEX, de modo que os relatos conferem indícios de que em períodos anteriores não teria ocorrido a realização de advertência verbal, depois advertência por escrito e, enfim, a cominação de multa.

Até casos do ICMBio, caso da fiscalização... Não, porque a fiscalização também tem regras! E eles não cumpriram nenhuma até hoje! Vou citar o nome, que não tenho medo dela, a fiscal [nome] multou muitos extrativistas, sem cumprir regra, primeiro verbal, segundo por escrito, terceiro multa, nunca cumpriu, já chegou multando já [...]. (Cangoá)

Mais recentemente, a utilização da fiscalização educativa já mencionada parece estar mais atenta a essa gradação. A aplicação de penalidades gradativas e proporcionais é indispensável porque permite ao apropriador corrigir sua conduta, evitando sanções mais severas, e ao mesmo tempo garantir maior punição para aqueles que não se adequam à norma. De fato, a ausência de gradação e proporcionalidade aumenta a sensação de injustiça, o que pode implicar uma total aversão à institucionalidade por parte do apropriador.

De forma complementar, foi possível constatar na fala de alguns conselheiros o problema da inadequação da multa. A multa é uma sanção administrativa prevista na Lei de Crimes Ambientais (Lei 9605/1998), porém nesse contexto sua efetividade é questionável, visto que se tratando de uma população tão vulnerável, com poucas condições de fazer o pagamento, sua força coercitiva de evitar a prática de nova infração parece pequena. Nesse sentido, o relato de um conselheiro:

Então por muito tempo houve assim: “eu não vou lá fiscalizar porque se for fiscalizar acabou unidade de conservação. Porque vou multar esses 20, vou de novo, vou multar de novo esses 20, vai ser uma multa enorme, esses caras não conseguem pagar, o que vou fazer? Acabou reserva

extrativista”. Então teve um pouco essa polêmica, quem fiscalizou ter pego o pessoal dali e aí ficar aquela situação meio ruim, e ao mesmo tempo não fiscalizar era ruim porque eles cobravam fiscalizar. (Setor sociedade, grifo nosso)

Diante disso, considera-se relevante que instrumentos de gestão definidos pelas comunidades, como os Acordos de Gestão dentro do Plano de Manejo, reconheçam a necessidade de estabelecer mecanismos sancionatórios específicos, diferenciados, para além do uso da famigerada multa administrativa, aumentando-se o caráter gradativo e proporcional. Por meio da consolidação dos Acordos de Gestão em bases infralegais (Portarias do ICMBio), poderia esse órgão exercer a fiscalização aplicando penalidades que consistissem na realização de atividades em benefício da própria RESEX, como a limpeza de cascalho, a coleta de lixo, o conserto dos ranchos, de modo que a vulnerabilidade econômica não pudesse servir de motivo para não aplicação da sanção; gradativamente, a suspensão da atividade por períodos cada vez maiores de tempo, a cada nova violação da norma, até a expulsão definitiva da condição de extrativista.

Sem dúvida, entretanto, a maior contribuição de Ostrom para a análise em questão diz respeito à inserção do conceito de confiança e reciprocidade nas relações entre apropriadores. É preciso que se estabeleça a perspectiva da confiança, que ocorre mediante a reciprocidade entre os sujeitos envolvidos – sendo que isso pode e deve ser fomentado pelas regras construídas. A reciprocidade está relacionada com a expectativa de receber do outro o mesmo tratamento que é conferido pelo sujeito, ou seja, trata-se da relação de troca entre iguais, o que produz união para atuação em conjunto. Na RESEX, percebeu-se que a confiança entre os comunitários está em níveis extremamente baixos, o que é reconhecido pelos conselheiros de entidades e expressado claramente pelos comunitários.

Muito pouco, confiança baixa. Acho que quem confia um pouco mais, assim, é difícil, é a galera do conselho que tem um pouco mais de confiança. Mas mesmo assim tem muita diferença de ideia e de interesse. No conselho eu vejo que tem, acho que a grande maioria, ele tem um olhar pela Resex, mas muito defendendo só o seu ponto de vista, só o seu umbigo, né? É bem delicado você representar o coletivo, a questão do geral. (Baiaçu, grifo nosso)

Eles fazem uma coisa e não cumprem, é, se eu falo pra você que a partir de hoje vou obedecer às regras, que existe hoje, eu tenho que obedecer

às regras, porque, portanto, foi feito regras, e regras, quando ela é feita e se transforma em lei, documento, foi feita pra quê? Pra ser cumpridas! E desde a hora que eu não cumpro nenhum documento, nenhuma dessas regras que eu assinei, não tô respeitando ninguém, tô passando por cima de todo mundo, e eu não sou melhor que ninguém pra passar por cima, pow [...]. Um pouco de intimidade com nós aqui, com os pescadores da comunidade, [você] já deve ter notado que nenhum deles tem união, e se não tem união, porque não tem confiança. Pra mim ter união com você, tem que ter confiança, pra você ter confiança em mim, tem que ter união comigo. (Cangoá, grifo nosso)

A falta de confiança, no contexto da RESEX, possui papel determinante no processo de cumprimento das regras sobre uso dos recursos. O processo de decisão coletiva não depende tanto da existência dessa confiança para ter início, na medida em que existe uma entidade externa que legalmente possui essa obrigação – o ICMBio – porém a efetividade das regras e a continuidade do processo de decisão coletiva mostraram-se intimamente ligados a esse fator, constituindo-se em um reforço à teoria de Ostrom.

Juntamente a esses aspectos, a concepção teórica em questão acrescenta a consideração em torno do aprendizado que cada indivíduo é capaz de desenvolver sobre os processos de decisão coletiva, no sentido de que é uma prática que requer seu exercício para a sua consolidação. Isso vai ao encontro da perspectiva que os espaços democráticos demandam tempo para sua constituição e fortalecimento, o que ocorre justamente por meio do aprendizado contínuo.

Igualmente, Ostrom destaca como elemento relevante do processo de decisão individual o que chama de normas individuais, no sentido da moralidade a respeito da conduta de cada indivíduo, servindo como elemento inibidor ao descumprimento das regras construídas coletivamente, quando presente (por exemplo: culpa, ansiedade, baixa autoestima). Porém, na pesquisa de campo realizada identificou-se como mais relevante que tais normas individuais algo que alguns comunitários designaram como “a cultura” deles, perspectiva que foi evidenciada também, em alguma medida, na fala de conselheiros de entidades. A seguir, muitos depoimentos em que se identificou esse achado da pesquisa de campo.

Um pouco é falta de união, o povo não se conscientizou ainda que, que a porta é uma associação. E por consequência também de pessoas má intencionadas que estragaram, hoje as pessoas não vem pra reunião do

conselho, hoje as pessoas não vêm pras reuniões que a gente convida dos GTs de conselho, ou pra discutir sobre a pesca por que eles vão dizer: “ah, é sempre a mesma coisa, a gente lá, só os caras que são beneficiados, nunca muda, a gente não é ouvido, a gente fala não é ouvido, a gente não tem voz, só o fulano que se beneficia, só ciclano”. Criou essa imagem, entendeu? Que eu digo, farinha pouca, meu pirão primeiro, essa cultura de farinha pouca, meu pirão primeiro. (Parati, grifos nossos)

Mas é assim ó, o ser humano é muito zolhão, né? Como diz o manezinho, é muito zolhudo, porque se ele vai ali, ele mata 10 quilo de peixe, mas se tem mais 10 pra mata, ele mata os outros 10 às vezes sem necessidade. Entendeu? Então é assim... (Jundiá, grifo nosso)

Dentro dos próprios extrativistas existem conflitos, grupos que são opostos; eles não se conversam, pelo contrário. Inclusive, existe uma atuação, às vezes, conflitos mesmo, né, e quase chegando às vias de fato. Então, eles não têm um perfil cooperativista. Não! Eles são competidores, são opositores e isso também gera uma dificuldade tremenda de convivência ali dentro, e isso falando só já no pequeno grupo que explora o berbigão comercialmente e tal. (Setor ensino e pesquisa, grifo nosso)

Quero dizer que cada um tem interesse próprio. Eu mesmo gostaria de ter uma carteira de categoria B, ou categoria A, porque eu me considero extrativista, sempre trabalhei nessa área, embora tenha sido funcionário público e tenha outra renda, eu sempre gostaria, porque eu não vejo que é o pescador que acaba com a reserva, não vejo que seja o pescador, no meu entendimento não é. Mas outros também, talvez briguem pra ter a reserva exclusivamente pra eles. Mas é, a que ponto e a que medida, vai se chegar pra ter essa certeza, que parâmetro que nós vamos conseguir usar pra dizer o que seria o correto ou o mais correto né, porque também seria egoísta da nossa parte, da minha parte. Porque a gente vê a reserva como um lugar de extração, a gente não vê a reserva como um lugar de patrimônio, é da cultura, acredito que isso ainda dentro do nativo, do açoriano, é cultural [...]. (Bagre, grifos nossos)

Aqui eles têm pouco essa visão, “mew, vamos cuidar do que é nosso”, é mais uma visão individualista de “ah, essa rede que tá permitida é ruim porque eu pego pouco, se eu puder escolhe uma rede menor pra pegar

um monte, eu prefiro” e seja lá o que Deus quiser pro futuro. (Setor sociedade, grifo nosso)

*[...] cada um vai defendendo as suas prioridades, mas processo coletivo também não vai muito pra frente. **É uma coisa meio cultural, assim, de cobrar muito a resolução mais dos conflitos e das necessidades, mas também engajamento é até certo limite, né? “Quero que faça isso”, mas não se engaja pra fazer.** (Setor público, grifo nosso)*

Não obstante Ostrom aponte a importância da reputação (Figura 2), além das normas individuais já citadas (Figura 2), essas noções não parecem aptas a explicar essa sensação geral de que a comunidade, coletivamente, pensa dessa maneira em torno das suas relações ser humano-ser humano e, em alguma medida, ser humano-natureza. A ideia de reputação diz respeito às posturas do passado que individualmente os sujeitos do processo adotaram, aumentando ou diminuindo a credibilidade dos compromissos coletivos, a qual se mostrou como importante no caso em estudo, já que alguns mencionaram esse aspecto no que diz respeito a confiar nos colegas. Porém, tratando-se de um atributo individual, a reputação não se apresenta como adequada para explicar o fenômeno coletivo percebido.

No primeiro quadro de estudo (Figura 1), Ostrom apresentava como elementos externos relevantes para a tomada de decisão individual o que chama de “normas compartilhadas e outras oportunidades”; esse elemento não aparece claramente no âmbito do terceiro quadro (Figura 3), ainda que a reputação possa estar relacionada a isso. Diferentemente das normas individuais acima explicitadas, as normas compartilhadas dizem respeito à sanção coletiva pelo descumprimento das regras, de modo que os componentes do mesmo grupo social demonstram desaprovação pela conduta daquele que violou a regra; a ausência dessas normas compartilhadas tende a aumentar os custos de monitoramento das regras – dificultando, portanto, o seu cumprimento (OSTROM, 1990).

De fato, talvez fosse possível afirmar que a comunidade não compartilha normas no sentido apontado. Contudo isso não é completamente verdadeiro, já que existem manifestações, nessas mesmas falas acima, de desaprovação social em torno de algumas das condutas realizadas, por mais que a truculência e hostilidade das relações entre alguns deles dificulte a expressão pública disso. Nesse sentido, considera-se que a noção de normas compartilhadas deva ser reincorporada mais claramente no terceiro quadro de estudo (Figura 2), porém ela igualmente

não é adequada e suficiente para explicitar a complexidade e amplitude de sentido das manifestações acima.

Nessa perspectiva, propõe-se que no âmago das “Relações nucleares na decisão social coletiva”, o menor retângulo do Quadro de estudo multinível (Figura 2), incorpore-se o elemento que – utilizando-se a linguagem do comunitário Bagre – pode ser nomeado de “cultura de extração e/ou de patrimônio”, no sentido de que ela pode variar em níveis: desde o nível máximo para a cultura de extração até o nível máximo para a cultura de patrimônio. No caso da RESEX em estudo, foi possível perceber que essa cultura variou e varia entre extração e patrimônio internamente na comunidade, de modo que essa duplicidade de concepções é perceptível na fala de Baiacu, assim como em manifestações de representantes de entidades.

A variação entre a cultura de extração e de patrimônio parece ter sido influenciada ao longo do tempo na RESEX Pirajubaé pelo fator que Ostrom (1990) chama de “outras oportunidades” (fator externo) e “*discount rate*” (taxa de desconto - fator interno) (Figura 1), nesse ponto corroborando a teoria da autora. Sobre a relação entre esses dois últimos fatores, a autora afirma:

Apropriadores que estão envolvidos em atividades que os levam para fora da CPR e para uma economia na qual **outras oportunidades** existem, são mais prováveis de adotar uma alta **taxa de desconto** do que são apropriadores que presumem que eles e seus filhos são dependentes da CPR local para aumentar seus retornos econômicos (OSTROM, 1990, p. 206, tradução nossa¹³⁸, grifos nossos).

As noções de “outras oportunidades” e de *discount rate* podem ser fortemente percebidas no histórico da RESEX no contexto das obras da Via Expressa Sul. O desequilíbrio social, ambiental e institucional que esse processo causou na comunidade já foi explicitado, de modo que, por necessidade imposta pela situação, a comunidade precisou – ainda mais – buscar outras oportunidades para sobreviver, fortalecendo o viés da comunidade tradicional em complementar a renda por meio da atividade

¹³⁸ Appropriators who are involved in activities that take them away from their CPR and into an economy in which other opportunities exist are most likely to adopt a high discount rate than are appropriators who presume that they and their children are dependent on the local CPR for major economic returns.

extrativista. Em correlação, na medida em que os comunitários passaram a se perceber menos dependentes da fonte de recursos da RESEX, enfraqueceu-se a visão de longo prazo em torno da sua gestão, elevando a taxa de desconto a respeito dos processos de decisão coletiva e de cuidado – potencialmente aumentando o nível da cultura de extração. Logo, por meio de uma relação de proporção direta, uma situação que force os comunitários a buscar outras oportunidades induz a um aumento na taxa de desconto (visão a longo prazo diminui), promovendo uma cultura de extração.

Porém, nos termos do que já foi apontado, as relações entre os comunitários, antes da criação da RESEX e mesmo no início do seu processo, era diferente: havia significativa institucionalização, é possível extrair das falas dos comunitários mais antigos que existia certa confiança, assim como uma percepção de longo prazo (“meus avós plantaram para mim”). É por esse motivo que se propõe também a incorporação no quadro de estudo de Ostrom, como variável microssituacional (Fator 10), o que se nomeia aqui de “passivo ambiental e social sofrido”, perpetrado por entes externos, na medida em que a presença desse fator pode ser apto a desequilibrar as relações de confiança existentes, dificultando os processos de decisão coletiva.

Reforçando a seriedade desse passivo para a comunidade da RESEX Pirajubaé, tem-se a fala de conselheiro de entidade da sociedade.

*Então eles tomaram muito na cabeça com... todos devem ter falado isso, que você entrevistou, acho que não devem ter deixado passar esse rancor e essa mágoa que eles tem do aterro, que foi feito em cima da unidade de conservação deles, tirando pedaço do banco de berbigão pra aterrar, e o quanto foi sofrido, e o quanto eles ficaram sem conseguir pescar, sem acesso aos ganhos. Depois toda a ladainha do rancho, que saiu depois, que um monte de gente que pesca não tá com rancho, toda essa confusão que o aterro, **todo esse passivo ambiental que caiu nas costas dessa população. E agora tudo de novo com as novas obras que estão acontecendo e com a estação de tratamento.** (Setor sociedade, grifo nosso)*

Nesse contexto, diante da situação de crise alarmante pela qual passou a comunidade, pode-se concluir que a visão de longo prazo se enfraqueceu, que se fortaleceu a cultura de extração em detrimento da cultura de patrimônio, que por consequência disso tudo se fragilizou a confiança e a reciprocidade das relações: em suma, “farinha pouca, meu pirão primeiro”.

6.1.4 Os conflitos na gestão socioambiental: a disputa interna e externa por recursos naturais

Os achados da pesquisa de campo em torno dos conflitos socioambientais no âmbito da RESEX Pirajubaé mostram-se como uma síntese de boa parte das dificuldades apontadas nas categorias anteriores, com ênfase em dois problemas principais¹³⁹: a falta de união e de organização da comunidade tradicional, principalmente dos pescadores e coletores de berbigão, e as obras do Estado (Florianópolis e Santa Catarina) em decorrência do crescimento urbano. A expressão dos conflitos dessa maneira reflete, igualmente, a existência de disputa pelo uso e apropriação de recursos naturais em duas esferas distintas: no âmbito interno à RESEX, entre os comunitários, e no âmbito externo à RESEX, por meio do embate representado, mais diretamente, pelo Estado em contraposição à comunidade tradicional.

No âmbito da disputa interna de recursos naturais, foi possível perceber esse conflito por meio da menção às brigas dentro da própria comunidade, mencionadas por comunitários e por representantes de entidades (incluindo-se a crítica à atuação por interesses próprios), em razão do apontamento geral da falta de engajamento da comunidade, e devido à indicação da crise da associação dos extrativistas, a Associação Caminhos do Berbigão. Por sua vez, a disputa externa por recursos naturais foi apontada quando da indicação dos aterros do Centro-Sul e da Via Expressa Sul como problemas, em razão da menção à construção da ETE Rio Tavares e, principalmente, por meio da identificação do crescimento urbano como conflito.

A conflitualidade das relações sociais em torno de recursos naturais, do destino atribuído a eles e de quem tem prioridade para usufruir dos ganhos que ele possibilita foi abordada no segundo e no quarto capítulo dessa pesquisa. Nessa perspectiva, o representante do ICMBio explicitou:

¹³⁹ Além dos problemas entendidos como principais abordados nessa categoria, foram indicados também a mortandade do berbigão e a mudança constante na equipe gestora do ICMBio/RESEX. O primeiro aspecto é bastante relevante, porém se dilui como conflito no âmbito da disputa interna por recursos naturais, conforme será apontado, além da abordagem indiretamente realizada quando da análise da terceira categoria. As alterações na equipe gestora já foram indicadas como uma dificuldade no âmbito da segunda categoria, na qual se mostra como mais relevante para compreender o processo de participação-representação-deliberação.

Então, na questão da ACADEBio né, (risos) a própria unidade de conservação sempre vai ser um conflito, né? A sociedade é assimétrica, e você desenhar uma linha e dizer “é aqui, esses recursos tem essa finalidade”, já gera um conflito. Por isso a gente não fala em resolução de conflito, a gente só fala na gestão do conflito, que a própria RESEX numa área urbana já é um conflito do tamanho do mundo, né? (ICMBio)¹⁴⁰

Nesse sentido, reconhecer que o conflito é intrínseco a essas relações pressupõe procurar meios de fazer sua gestão, sua mediação – nunca negá-lo ou obscurecê-lo. Frente a uma população marginalizada e negligenciada pelo Estado, descaracterizar a dimensão do conflito pode implicar a negação ao potencial político e transformador que ele possui; por outro lado, essa postura não pressupõe se opor a toda e qualquer forma de busca do consenso, mas exige a correlação entre ambas as dimensões – conflito e consenso – nos termos anteriormente destacados.

Nesse contexto, o conflito interno à comunidade tradicional foi amplamente reconhecido:

O principal é tentar estabilizar aquela comunidade ali. E eu vejo que tem uma série de conflitos entre eles, eles não se entendem muito bem, então um aponta uma coisa, o outro quer apontar o dedo na cara do outro, e às vezes é uma questão de união, de tentar se unir mais. “Ah! Vamos ver qual o problema? Vamos ver com a universidade, vamos ver a RESEX, vamos ver quem pode apoiar, vamos tomar essa decisão e vamos em frente”. E às vezes ficam batendo muito cabeça, e a coisa demora a andar [...]. (Setor público).

Na fala desse conselheiro, é possível perceber que a falta de união e os conflitos entre os comunitários dificultam o processo de tomada de decisão para enfrentamento dos problemas comuns, o que já foi especificamente abordado na categoria anterior. Porém, as implicações da falta de união e engajamento (e, claro, de confiança) podem ser sentidas em outras esferas. A fala de Baiacu denota claramente o viés de disputa por recursos, que também subjaz os conflitos da população tradicional:

¹⁴⁰ Nessa fala, identificou-se o ICMBio em razão da menção à ACADEBio, que é a academia que realiza a capacitação dos servidores da autarquia, e porque se trata de uma perspectiva estritamente institucional, de modo que eventual identificação do sujeito de pesquisa não tende a gerar prejuízo pessoal a ele.

“Outro conflito que gera dentro da RESEX é essa questão: ‘quem que é beneficiário e pode usar a RESEX na comunidade e quem que não pode?’ ‘Quem que pode pescar dentro da RESEX e quem que não pode?’ Esse é outro conflito que tá gerando, entendeu?”

Assim, considerando o conceito de conflito socioambiental apresentado nessa pesquisa¹⁴¹, é possível perceber que na dimensão interna à própria comunidade o conflito pode adquirir outra acepção, na medida em que não se refere propriamente à afirmação dos direitos socioambientais, mas a uma disputa pela apropriação e uso dos recursos em si. Para explicar a complexidade dos conflitos socioambientais que perpassam as relações na referida RESEX, portanto, é necessária a incorporação dessa conotação ao conceito em comento.

Em tal cenário, o problema da crise do berbigão decorrente de sua mortandade em janeiro/fevereiro de 2015 acirra ainda mais essa dimensão do conflito, na medida em que passa a se mostrar indispensável um controle mais rígido sobre o esforço de pesca, restringindo o acesso ao recurso. Foi possível perceber nas reuniões do conselho frequentadas pela pesquisadora que os resultados da pesquisa realizada em torno do estoque de berbigão que sobreviveu à mortandade geraram desconforto nos representantes da comunidade tradicional, visto que se cogitou a interdição da área de pesca desse recurso por certo período, a fim de viabilizar sua recuperação.

Apresentando tal aspecto como conflito, um conselheiro expressou:

Outro [conflito] que eu vejo que também é gravíssimo, é a questão do, falta do produto né, o berbigão, simplesmente sumiu, não tem mais, tão tentando investigar aí as causas [...]. [...] e é uma coisa que deveria ter prioridade, por que é o básico, praticamente a RESEX foi criada por causa disso, por causa da situação do berbigão. E o pessoal às vezes fala, claro tem um monte de coisa pra falar, de licença de não sei do que, de compensação, de um monte de assuntos, a pauta tem muitos assuntos que precisam ser falados, mas às vezes essa questão de prioridade, acaba ficando um pouco esquecida, por... Não tem berbigão, o que que a gente vai fazer, né? O que que pode ser feito? Às vezes esquecem de, ou às vezes

¹⁴¹ “[...] dizem respeito aos conflitos de afirmação destes ‘novos direitos’ que se encontram no cruzamento das agendas sociais, ambientais e culturais, tais como os direitos territoriais, o respeito à diversidade cultural e identidade, a proteção dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais, a defesa dos conhecimentos tradicionais, dentre outros” (MOREIRA, 2017, p. 19).

ficam um tempinho de nada lá pra discutir isso, sabe? Então, acho que gera um conflito grande, o pessoal simplesmente tá abandonando, a, enfim, a cultura deles, o trabalho deles, né, por que realmente não tem o produto. (Setor público)

Esse específico aspecto do conflito interno à comunidade em torno da apropriação e do uso dos recursos reforça o que já foi apontado em torno de um possível erro de gestão decorrente do enfoque em um único recurso, quando tantos outros eram e são extraídos da região da RESEX e seu entorno. A ampliação do olhar no processo de manejo dos recursos mais uma vez emerge como uma medida necessária – no contexto dessa categoria, talvez como uma estratégia para a mediação dos conflitos.

Em correlação com o aspecto de apropriação dos recursos, a problemática da falta de união também pode ser vislumbrada na divergência em torno das práticas de pesca, do uso de distintos petrechos de pesca, nos termos das falas dos comunitários a seguir:

A primeira coisa é a desunião dos pescador, que não se une, e muitos pescadores, cada um quer pescar do seu jeito, sendo que aonde, todo mundo quer pescar do seu jeito, querendo ou não, tá prejudicando a reserva. Porque eu trabalho com malha de rede, malha 6, malha 5.5 é proibido dentro da RESEX. Então, não se pesca do seu jeito, tudo tem normas, já é um conflito! (Cangoá)

No sentido de quê? O extrativista do berbigão, o pescador de camarão e o pescador de peixe, ali, não bate, falta união! A partir do momento que tiver a união concreta ali, que diz: “não, hoje nós temos um conselho unido, hoje nós temos uma comunidade unida”, tá, nós vamos adquirir aquilo de que mais precioso nós queremos, que é a preservação definitiva da reserva. Isso aí é através de quê? Tem que ter a educação, a educação da pesca, malha pra mim é educação, colocar uma malha maior pra pegar o peixe, é preservação, tá, preservação, tá pescando o grande e deixando o miúdo lá pra crescer pra outro ano. [...] Não adianta, eles inventaram um aparelho aí que tá dando briga pra caramba nessa reserva [o gerivau]. (Robalo)

Na medida em que os conflitos internos são um empecilho para a tomada de decisão coletiva, torna-se ainda mais difícil resolver as divergências em torno das práticas de pesca, do diferente uso de redes de malha de pesca, das regras de coleta de berbigão, dentre outros aspectos. Já que eles não confiam uns nos outros, a modificação das normas existentes também se torna dificultosa, visto que o receio de ficar em

desvantagem aos demais potencializa a postura de manutenção do *status quo*, corroborando a teoria de Ostrom.

No que diz respeito à organização social, à formalização de instituições que encabeçam seus interesses e necessidades, as dificuldades existem igualmente:

Eu vejo a potencialidade que eles têm de montar uma cooperativa, e realmente lucrar com isso, dinheiro, e ter uma forma de sustento, é muito grande! Só que eles não conseguem realmente se associar e trabalhar em conjunto, então eles falam sempre disso, mas eles não conseguem. Eu noto que é muito difícil essa organização social deles, é uma coisa que o pessoal do ICMBio fala, e o ICMBio não tem como fazer isso por eles, né? Eles que tem que conseguir fazer isso, né? Porque é eles que no fim das contas precisam; tem que conseguirem o sustento, precisam manter a tradição. Então acho que os principais empecilhos pras coisas não evoluírem é isso: que o pessoal não consegue se associar e cooperar entre si né. (Setor público)

O problema da crise institucional da Associação Caminhos do Berbigão é o exemplo mais forte dessa dificuldade da comunidade. Note-se, portanto, que os conflitos internos, a falta de confiança, a dificuldade de união e o problema do engajamento nos processos coletivos são reconhecidos tanto pelos conselheiros comunitários, quanto pelos representantes de entidades.

Porém, a dimensão interna dos conflitos socioambientais é complementada e acirrada fortemente pela dimensão externa – aquela diretamente relacionada com a perspectiva de afirmação dos direitos socioambientais. Simultaneamente à falta de engajamento dos comunitários, a ausência de comprometimento do Estado brasileiro – especialmente do Estado de Santa Catarina e, com menor incidência, do Município de Florianópolis – em efetivar a política pública ambiental, com ênfase para a proteção da sociobiodiversidade, instala o conflito em dimensões muito maiores, reforçando a instabilidade interna já existente. Nesse sentido, Cangó complementa sua fala anterior, afirmando: “Segundo conflito: a maioria são de órgãos, que querem nos derrubar, nos apertar de qualquer jeito, querem nos destruir, conflito aonde teve essa briga toda”.

Os conflitos socioambientais enfrentados historicamente pela comunidade possuem como opositor principal o Estado brasileiro: aquele que deveria garantir os direitos dessa comunidade tem encabeçado

interesses os quais se apresentaram como contraditórios à efetividade do instrumento legal da reserva extrativista.

É, porque eu fiquei bem triste olhando a situação da RESEX, assim, como os órgãos públicos, no sentido de executar os trabalhos... Tipo aquela Via Expressa Sul lá, foi feita... O cara faz a dragagem em cima do banco de berbigão, porque ele não queria pegar um lugar de 5 metros, pegou em cima. Você não viu que os caras contam? Que 70% foi feito [em cima do banco]. Cadê o estudo disso? Você não confia! Mas aí eu comecei a questionar: putz, os caras não fazem um estudo? Quem que tá mandando, é o dinheiro? Vamos fazer um negócio mais rápido e gasto menos, sabe! Então eu não confio! (Setor sociedade)

Os motivos da indignação percebida na fala desse conselheiro são mais bem explicados por meio da fala de outro conselheiro, do setor público, a seguir:

Bom, dentro da RESEX eu acredito assim, que existe a questão da pressão de fora da RESEX, vamos dizer assim, a pressão imobiliária, do crescimento da cidade, de ter uma Reserva ali, né? Isso a gente sabe que nas grandes cidades é uma questão que é muito delicada, porque é uma luta, acho que eterna, entre a preservação do meio ambiente e o crescimento das cidades. Você tem como fazer isso de forma sustentável, mas nem sempre o que é sustentável pra um, é pra outro. Assim, a própria, voltando, a própria questão da estação de tratamento: até que ponto será que vai ser bom? (Setor público)

O embate entre preservação do meio ambiente e crescimento urbano também é perceptível nas falas dos conselheiros a seguir:

Mas, uma coisa, acho que é essa coisa do desenvolvimento urbano, e a reserva extrativista ali no meio desse BOOM que a gente tem aqui em Florianópolis, né? Então, a pesca artesanal, ela fica invisível no meio de tudo isso, a própria reserva também fica invisível no meio de tudo isso. Acho que quem vem pra Florianópolis, quem mora aqui, poucos conhecem né, essa realidade, a não ser o pessoal que é mais antigo e tal. Então essa coisa de desenvolvimento urbano e a reserva extrativista em meio a todo esse espaço urbano que a gente tem, acho que isso é um conflito que existe assim, já é da cidade, do município. (Setor público, grifo nosso)

*É a pressão de infraestrutura urbana, né? Eles tomaram muito na cabeça! Embora se tenha um órgão federal com uma reserva extrativista, tem bastante coisa aí. **Primeiro que dentro do ICMBio reservas extrativistas já são um pouco escanteadas e desvalorizadas, pelo menos por um setor que tem mais poder ali dentro; digo isso o ICMBio a nível Brasil, não tô falando da reserva Pirajubaé e seus analistas. E outra porque pelo desenvolvimento regional da cidade aqui, principalmente da ilha, também tem essa questão de assim: “pow, 25 pescadores contra o desenvolvimento do sul da ilha, quem que ganha?” Quem que ganha essa briga? Hoje tem ganhado o desenvolvimento urbano.** (Setor sociedade, grifo nosso)*

Percebe-se, portanto, que o conflito externo pode ser bem interpretado por meio do embate entre o crescimento urbano e a preservação do meio ambiente. Porém, de forma mais específica, tal conflito tem sido traduzido como uma disputa entre essa pequena comunidade de pescadores e o restante do Sul da ilha – uma estratégia que tende a ser utilizada para deslegitimar a luta dos extrativistas pelo seu modo de vida e seu sustento. O uso dessa estratégia pode ser claramente identificado na fala de servidores da CASAN, durante a 3ª reunião extraordinária do conselho, transposta na Ata, quando problematizam a possibilidade de perda da verba do financiamento para realização da ETE Rio Tavares em razão das dificuldades em dar continuidade, por oposição do conselho:

[...] **conselheir[a/o] da CASAN diz** que as atividades humanas causam impactos, que a alternativa locacional seria para diminuir os impactos, estudos que medem os pontos e relaciona os possíveis impactos, a intenção da CASAN é achar o melhor ponto para lançamento na baía Sul, **e que não podemos perder o financiamento para tratar o esgoto**, que o problema de licenciamento ambiental tem histórico conturbado, e pergunta como vai ficar a situação se perder o recurso; [...]. **Senhor[a/o] [nome] da CASAN diz que se não fizer a obra vai perder o recurso e vai ser culpa do conselho da resex**, senhor [conselheiro] diz que tem que deixar claro que se a CASAN perder recurso é por falta de capacidade e pelo procedimento atravessado no licenciamento e não culpa dos conselheiros da RESEX Pirajubaé.

De fato, culpar a comunidade extrativista pela não concretização de obras públicas de efetiva necessidade coletiva, que, no caso da estação de tratamento também possui um objetivo ambiental, configura-se como uma faceta ainda mais violenta desse conflito: a estratégia da culpabilização da vítima. Conjecturando-se que tal estratégia ganhe espaço nos meios de comunicação, o resultado provavelmente será a oposição da coletividade municipal à comunidade extrativista. Essa estratégia historicamente utilizada contra a comunidade tradicional, conjuntamente ao descumprimento de obrigações legais decorrentes de grandes obras, explicam as razões pelas quais os extrativistas não confiam no poder público.

Explicitando sua interpretação em torno da relação do poder público com a RESEX Pirajubaé, o conselheiro do setor de ensino e pesquisa afirma se tratar de “pisar no limão”:

*Eu vejo que é um processo bastante conflituoso, eu não consigo ver uma atuação construtiva, né? E é uma forma que ali, olha... “Quer gostemos ou quer não gostemos, nós existimos e continuaremos existindo, então vamos sentar e vamos tentar conciliar e fazer as coisas entendendo que todos esses órgãos são importantes, todas essas entidades têm o seu papel, a reserva tem o seu papel, ela tá lá, ela vai continuar existindo, então vamos tentar capitalizar isso de alguma maneira”. **Eu não vejo muito esse papel, né? Eu vejo quase sempre uma tentativa: “não, vamos ver uma maneira de a gente eliminar esse problema da nossa frente”; não transformar o limão numa limonada, é mais pisar no limão.** (Setor ensino e pesquisa, grifo nosso)*

Utilizando a metáfora da “pedra no sapato”, com conotação muito semelhante, o conselheiro Linguado afirma:

Prefeito e governador, dentro da reserva, eles querem é destruir. Porque eu vou falar um negócio: a reserva, quando nós criamos, chamaram nome pra nós até não querer mais, “desgraçado, isso aí vai acabar com o sul da ilha todo”, “porque essa reserva vai trancar todo o desenvolvimento do sul da ilha”. Porque a intenção do governo do estado era fazer grandes restaurantes, grandes hotéis ali no ribeirão da ilha e dragar esse canal e fazer um porto de navio ali. E quer dizer o negócio, eles iam aterrar o manguezal todo pra fazer estrada, pra fazer grandes

shopping center. Quer dizer, a reserva até hoje barrou tudo, essa reserva extrativista marinha do Pirajubaé é uma pedra, pedra não, uma tábua cheia de prego, prego de aço inox ainda, no pé do governador e no pé do prefeito, porque elas impedem fazer tudo no sul da ilha por causa das estradas. (Linguado)

É possível compreender que a perspectiva da própria comunidade no sentido de que, para o Estado, a RESEX é uma pedra no sapato se justifica pelo próprio tratamento que historicamente essa comunidade tem recebido: como um empecilho aos projetos de crescimento urbano. Isso explica, portanto, a dificuldade de abertura para o diálogo que a comunidade aparentou possuir no contexto da discussão do projeto da ETE Rio Tavares, nos termos ressaltados na análise da primeira categoria empírica.

Por outro lado, no que diz respeito ao acesso a políticas públicas em geral pela comunidade, sua condição histórica é de grande invisibilidade. Nesse sentido, a manifestação do conselheiro a seguir:

Então assim, uma comunidade totalmente marginalizada, morando numa situação de risco, sem condições de saúde, de educação, de segurança, de nada. Acho que hoje quem mais representa o estado pra eles é o tráfico, aqui do morro, que sabe que aqui tem tráfico, né? E eles dão uma assistência assim pra essas pessoas. É, assim, começando quando teve a mortandade do berbigão né, que política pública que assistiu essas pessoas, né? Não teve! O estado, talvez o mais próximo de estado que eles tiveram, seja o ICMBio que na visão deles não teve muita efetividade, mais atrapalha do que ajuda. Então acho que a maior importância do estado, é o que o estado não faz né, aonde ele se ausenta. (Setor público, grifos nossos)

Logo, por uma perspectiva a RESEX é uma pedra no sapato, um limão a ser esmagado; por outra, é nada, é ninguém. Certamente, a condição de abandono em que a RESEX se encontra por parte do poder público é mais severa, porém se apresenta como um aprofundamento da crise em que o pescador artesanal se encontra em correlação com a negligência do Estado brasileiro em termos gerais.

Apesar de parecerem opostas, ambas as perspectivas foram igualmente traduzidas por muitos conselheiros, principalmente da comunidade tradicional, por meio da noção de omissão. Essa visão já é perceptível no trecho final da última fala apresentada, de conselheiro do setor público, e está presente em muitas outras manifestações. Nesse

sentido, Ubarana aponta: “Então, os órgãos federais, estaduais, municipal são omissos, são omissos. Nós temos uma secretaria de pesca que não funciona, que não é secretaria, mas é uma superintendência no município. No estado tem a Epagri que dá uma ajuda, é muita teoria e pouca prática [...]”. De modo semelhante, tem-se a fala de outro conselheiro comunitário:

Só que o estado cria e ao mesmo tempo não dá atenção devida. Se você faz um filho, mas você não dá atenção, você não cuida do filho, você abandona né, abandonada assim, com relação ao cuidado dela. Principalmente a esses impactos ambientais, que por a gente ser área urbana, área urbana é porrada. E eu digo pra você que é uma resistência manter essa RESEX aí por mais esses tempos, porque esperamos que ela tenha mais 25 anos de vida, entendeu? Tá complicado! (Baiacu)

Constata-se, diante do que foi explicitado, que a própria comunidade identifica a situação de negligência em que se encontra pela insuficiência das políticas públicas em termos gerais, mas também pela inefetividade da própria política pública de proteção dos direitos socioambientais, na medida em que a instituição por decreto federal de uma reserva extrativista é somente o primeiro passo – e não o último. Conjuntamente a isso, a omissão também se explicita pela permissão e encaminhamento de projetos que se opõem à finalidade da RESEX, sem uma efetiva tentativa de buscar uma solução que garanta a continuidade do modo de vida da comunidade extrativista.

Complementando essa reflexão, a fala de um conselheiro do setor sociedade.

Deficitária e sem ver o interesse real, que é do bioma da reserva e quem vive ali, dos extrativistas. Eles não veem isso, eles simplesmente delimitaram e abandonaram, não fizeram ação nenhuma! Uma hora ou outra teve um vereador que falou que ia ajudar, pegar um fundo... Até acho que teve um financiamento de algum órgão, não vou saber, mas que comprou equipamentos pra eles sabe, comprou roupa de frio, comprou gancho, isso aí foi tudo organizado, algum órgão financiou. Mas fora isso, eu nunca vi assistência, ou pensar mesmo em prol deles, só pensava no progresso, progresso, em fazer a rodovia e tal [...]. (Setor sociedade).

Assim como na fala anterior, a palavra progresso apareceu na fala de mais alguns conselheiros, inclusive da comunidade tradicional; quando não foi mencionada diretamente, seu sentido esteve presente de alguma

maneira nas manifestações, de modo a relacionar-se com as mudanças (“evolução”) da sociedade e com a implementação de obras de infraestrutura. Progresso como uma palavra que, sozinha, é capaz de resumir as ameaças enfrentadas pela comunidade ao seu modo de vida nos últimos trinta anos: “[...] *porque existe esse carinho pela Costeira, existe esse autorreconhecimento como pescador; só que a cidade está engolindo toda essa área! Como se preserva tudo isso, tanto os recursos naturais quanto os recursos humanos?*” (Setor sociedade).

O conteúdo dessa palavra para a comunidade tradicional pode ser muito bem compreendida por meio do diálogo, a seguir, entre a pesquisadora e Robalo, quando questionado sobre conflitos enfrentados pela RESEX:

Robalo: É, o esgoto é a parte fundamental, que tá atingindo diretamente a reserva, tá? E outras obras que estão fazendo ao redor, que pertence ao Governo do Estado, que o progresso está aí.

Pesquisadora: O que é progresso, Seu Robalo?

Robalo: Progresso, pra mim é, vamos supor, é aumento, progresso é o que tem, é... Como é que posso te explicar o progresso? Vai progredindo né, vai aumentando a população, vai aumentando o número de carro.

Pesquisadora: E isso é bom pra Resex?

Robalo: Não, isso é ruim, porque tem que ter estrada, tem que ter vias públicas pra, pra... O que aconteceu aqui na Via Expressa? Se esse trânsito todo fivesse passando aqui pela Costeira, o que ia ser de nós? Aí o progresso chegou: o quê? Aumentou o número de carro, aí, fizeram o aterro da baía sul, aí tá lá, as pistas lá, desafogando todo o trânsito do sul da ilha, que [...]. Então o desenvolvimento é muito forte, é muito grande; essas pistas aí, daqui 20 anos, 30 anos, que não tô mais aqui, isso vai ser tudo duplicado, então, pra atender a demanda. [...] Nós temos aqui, um aeroporto na beira, aqui. Esse aeroporto, a partir do momento que for ampliar ele, ali, pronto: esse fluxo de veículo aqui na expressa vai, vai ficar cada vez pior. Eu acho que isso aí é progresso.

Pesquisadora: Não sei, o que o senhor diz, eu não sei se é progresso. Progresso não é algo melhor?

Robalo: É, o progresso é algo melhor, mas como era a Costeira que hoje a gente vê, aumentou a população, aumentou o número de veículos, cada morador tem um carro.

Pesquisadora: Mas as pessoas vivem melhor hoje em dia aqui na Costeira?

Robalo: Não, pior né. [...] É estranho, mas agora vou te definir isso aí.

O progresso, ele traz o quê? Ele traz emprego! O progresso traz o quê? Ele traz emprego... que hoje, eu vi, ô Luiza, a Costeira, era estrada de chão, tinha ônibus só duas vezes por dia, três, hoje tem, de 5 em 5 minutos, é ônibus! Hoje tem padaria e supermercado pra tudo quanto é lado! O progresso, ele gera muito emprego, queira ou não queira, ele gera muito emprego, por um lado ele é bom, agora por outro lado ele danifica uma comunidade inteira: foi o que aconteceu, foi o que aconteceu.

É possível observar, não obstante a relevância dos conflitos internos à comunidade, que se desenvolveram ou se acirraram principalmente após as obras da Via Expressa Sul e cujo impacto nos processos de tomada de decisão coletiva é significativo, que o maior conflito existente diz respeito aos efeitos do progresso para a comunidade tradicional. Em suma, os conflitos socioambientais, efetivamente relacionados com a afirmação dos direitos dessas comunidades em torno de seu meio e do seu modo de vida, podem ser compreendidos como conflitos decorrentes do embate direto como o modelo de desenvolvimento hegemônico.

6.2 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS PELO CONSELHO DELIBERATIVO EM RESERVA EXTRATIVISTA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-PRÁTICAS

A busca por responder ao problema de pesquisa elaborado, no contexto de um estudo de caso com abordagem qualitativa, pressupõe a tentativa de proceder a uma indução analítica que viabilize a apresentação de contribuições à teoria a partir da pesquisa empírica. Nesse sentido, na última seção de desenvolvimento deste estudo, propõe-se retomar os elementos centrais dos achados de campo, de modo a apresentá-los conjuntamente e de maneira inter-relacionada, a fim de colaborar para o debate teórico.

Inicialmente, verificou-se por meio da pesquisa empírica que qualquer proposta teórica que pretenda auxiliar na compreensão dos processos de gestão de sistemas de recursos comuns, com ênfase para o estudo de instrumentos políticos, jurídicos e/ou administrativos voltados à proteção dos direitos socioambientais, deverá considerar o histórico de relações da comunidade estudada – entre os indivíduos que a compõem, com a natureza e com as instituições estatais relacionadas. De fato, para compreensão das dificuldades de gestão comunitária na RESEX Pirajubaé concluiu-se ser imprescindível conhecer o passado dessas

relações, tanto anteriores à institucionalização da RESEX e do seu conselho, quanto precedentes à presença da pesquisadora em campo.

O conhecimento da existência de relações de significativa confiança, de regras operacionais claras, de certo nível de vigilância comunitária, de um manejo sustentável dos recursos naturais em sua completude antes e no início da formalização da RESEX como instituto jurídico de proteção dos direitos socioambientais é de enorme relevância. Certamente, a ignorância em torno dessa situação poderia conduzir à conclusão simplista de que essa comunidade seria intrinsecamente incapaz de se relacionar, de tomar decisões coletivamente. A realização de obras de infraestrutura pelo Estado com total violação de seus direitos, conformando conflitos até hoje não resolvidos jurídica e politicamente, conduziram ao colapso das relações sociais da comunidade e, em parte, dessa com a natureza.

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de incorporar aos fatores microssituacionais do processo de decisão coletiva apresentados por Ostrom a existência de “Passivo ambiental e social sofrido”, entendido como fatos externos à própria comunidade que gerem gravíssimo desequilíbrio ambiental, conduzindo a uma implosão das relações sociais, as quais sustentam as regras de extração do sistema de recursos. Percebeu-se que a ocorrência de fatos graves dessa espécie implica uma desestruturação das práticas socioprodutivas de modo que os comunitários precisam buscar outras oportunidades para garantir o sustento próprio, induzindo ao fortalecimento da visão de curto prazo em torno do uso dos recursos. Conjunturalmente, tal desestruturação das práticas socioprodutivas conduz a uma lógica de “farinha pouca, meu pirão primeiro”, o que pode enfraquecer as relações de confiança entre os comunitários, potencialmente promovendo uma “Cultura de extração” (essa última, uma componente das relações nucleares na decisão coletiva). Entende-se, com esses apontamentos, realizar uma contribuição às reflexões teóricas centradas na teoria de Ostrom.

Igualmente, é necessário ressaltar que a teoria de Ostrom possibilitou, na prática, identificar potenciais propostas resolutivas no âmbito do cumprimento de regras operacionais. Alguns conselheiros comunitários destacaram o problema em torno das fronteiras da RESEX, em razão da inexistência de demarcação dos seus limites no mar, aspecto evidenciado na teoria. Concomitantemente, os problemas de inefetividade das sanções estabelecidas na Lei de Crimes Ambientais (multa administrativa), considerando os apontamentos de conselheiros, ressaltou a imperiosidade de que as sanções sejam gradativas e proporcionais, motivo pelo qual foram apresentadas proposições em torno de punições

que podem ser definidas em Acordos de Gestão e demais documentos de manejo, considerando as especificidades, nas mais diversas RESEX e RDS.

Por fim, não obstante ser possível que uma população tradicional se direcione principalmente para a extração ou cultivo de um recurso em específico, deve-se promover a gestão do maior número de recursos possíveis, a fim de garantir a manutenção do modo de vida e a agregação social diante da diminuição do estoque de um deles. No caso da RESEX Pirajubaé, a ampliação dos limites geográficos da unidade de conservação poderia ser medida adequada para viabilizar a ampliação dos recursos alvo de extração, garantindo exclusivamente a essa comunidade o acesso aos mesmos.

Os limites institucionais e jurídicos de aplicação da teoria de Ostrom, indiretamente, reforçam a necessidade de adotar uma proposta que, por outro lado, incorpore conjuntamente elementos de representação, participação e deliberação para compreender e orientar a análise dos processos de tomada de decisão de conselhos. A representação diz respeito ao processo de autorização e ao critério de legitimidade estabelecido para justificar a presença de uma instituição ou de um indivíduo no conselho. Percebeu-se que esse aspecto é significativamente diferente nos conselhos de RESEX frente aos demais conselhos, na medida em que a instrução normativa exige presença majoritária de representantes da comunidade tradicional. Quanto às instituições, mostrou-se promissora a atuação de entidades do setor de ensino e pesquisa e do setor sociedade que haviam estabelecido historicamente relações com a comunidade tradicional; dessa situação, extraiu-se a possibilidade de um novo critério de legitimidade, de caráter histórico-epistemológico.

No âmbito da participação, restou evidenciado que a existência de servidores públicos especificamente capacitados para atuar na gestão participativa gerou mudanças relevantes e positivas no andamento das reuniões do conselho, assim como em razão da criação de grupos temáticos. O ICMBio é uma autarquia voltada à preservação da biodiversidade, que possui também a competência de garantir a sociodiversidade, ainda que de modo secundário. Portanto, denota-se que, além da formação técnica, é indispensável a presença de gestores com formação humana, para viabilizar o cumprimento da meta institucional de participação comunitária. Por outro lado, a necessidade de atuação de uma equipe do ICMBio comprometida com suas obrigações institucionais mostrou a fragilidade do processo de participação, o que é agravado pela frequente troca de chefia. A aprovação de normativas que exijam a

permanência por tempo mínimo nesse cargo de confiança talvez fosse uma estratégia para promover a continuidade dos trabalhos e o fortalecimento da relação de confiança da comunidade para com o gestor.

Positivamente, no âmbito do conselho, foi possível identificar a existência de diálogo entre saberes hegemônicos e não hegemônicos, por meio da reiterada atribuição de importância aos conhecimentos tradicionais dos extrativistas. Tanto nas decisões tomadas a respeito de temas contemporâneos a essa pesquisa, quanto no contexto da criação das normas operacionais de coleta de berbigão, verificou-se a ocorrência desse aprendizado conjunto – o que, porém, também pareceu ser facilitado ou dificultado de acordo com o perfil de chefia ao longo dos anos. Nesse processo, percebeu-se a importância de reconhecer o caráter construtivista do conhecimento, na medida em que esse aspecto, em contraponto ao viés realista, é relevante para reforçar a faceta testemunhal que os saberes não hegemônicos, em grande medida, possuem. Conferir importância aos temas que são relevantes para a comunidade pressupõe valorizar suas manifestações, mesmo quando parecem repetir coisas do passado: quem vivenciou os fatos, quem possui história com o local, precisa ser ouvido no processo de delineamento dos problemas a serem resolvidos.

A pesquisa empírica do estudo de caso também permitiu concluir que o princípio da precaução, da forma como foi definido por Santos (2008), não é suficiente para guiar o processo de hierarquização concreta de saberes, na medida em que só estabelece “como”, sem definir “para quê”. Mesmo reconhecendo os riscos que permeiam a tentativa de estabelecer finalidades abstratas para processos concretos, propõe-se a complementação do teor de princípio para considerar que, no próprio processo de hierarquização concreta de saberes, durante o qual se deve dar preferência para o conhecimento que garanta maior participação dos grupos envolvidos na intervenção, tal intervenção deve estar direcionada para atender prioritariamente as necessidades básicas de tal grupo, definidas por ele no próprio processo de tomada de decisão.

A dificuldade prática de realização do diálogo intercultural foi sentida no processo de interpretação das falas dos entrevistados e, igualmente, na observação direta realizada nas reuniões do Conselho. Porém, é relevante destacar que a disponibilidade de saberes nas zonas de contato por certa cultura também demanda a existência de confiança e reciprocidade, de modo que esses elementos trazidos pela teoria de Ostrom reforcem a perspectiva de que isso pressupõe um aprendizado contínuo, em sentido semelhante ao trazido pelas teorias democráticas radicais sobre o aprofundamento democrático. Os obstáculos existentes

no diálogo intercultural não podem implicar a simplificação descompromissada do processo, motivo pelo qual, no contexto do embate entre saberes tradicionais e saberes científicos no contexto das RESEX, evitar o relativismo cultural significa se opor a visões maniqueístas: é indispensável interpretar os processos sem recair nos neomitos da natureza intocada e do bom selvagem ecologicamente correto. A vigilância e a crítica recíproca deve perpassar o processo de diálogo de saberes, a fim de que se possa efetivamente garantir a proteção dos direitos socioambientais, que são alvo de tutela por meio das RESEX.

Retomando-se o tripé participação-representação-deliberação, é preciso destacar que, no contexto da comunidade alvo da pesquisa empírica, a representação da comunidade tradicional mostrou-se frágil, fato que decorre principalmente da desunião e da falta de confiança entre os comunitários. De qualquer forma, porém, concluiu-se que o problema de representatividade está relacionado com a igual fragilidade da esfera pública informal, quase inexistente no âmbito dessa comunidade, de modo que a influência que deveria ocorrer por essa força ao âmbito formal do conselho é fraca. Em outras palavras, na medida em que é possível (e necessário) reconhecer outros critérios de legitimidade para a representação ocorrida nesses espaços formais de poder para além daquela decorrente de eleições, defende-se que a responsividade poderia ser fortalecida por meio da existência de uma esfera pública informal atuante e crítica. Tem-se, aí, uma corroboração da relevância da concepção tríade do processo democrático em conselhos.

Porém, o fator que apresenta mais fortemente a relevância do espaço público informal, da sociedade organizada com atuação de combate, não é interno ao conselho, mas se encontra justamente no que muitos conselheiros chamaram de limites dos poderes do conselho. Além dos três níveis de regras inicialmente apresentados por Ostrom – os quais, em comparação com a arena do Conselho, mostraram-se estar mais fora desse espaço do que dentro dele – há um nível muito superior de decisões que afetam diretamente uma unidade de conservação. Frente a tal nível superior de tomada de decisões, o conselho da unidade mostra poucas chances de intervenção. Na Figura 2, a menção ao Contexto social, político e econômico pode se constituir no elemento representativo desse nível superior de tomada de decisão, porém no caso das UC's ele deveria ser graficamente representado em tamanho muito maior.

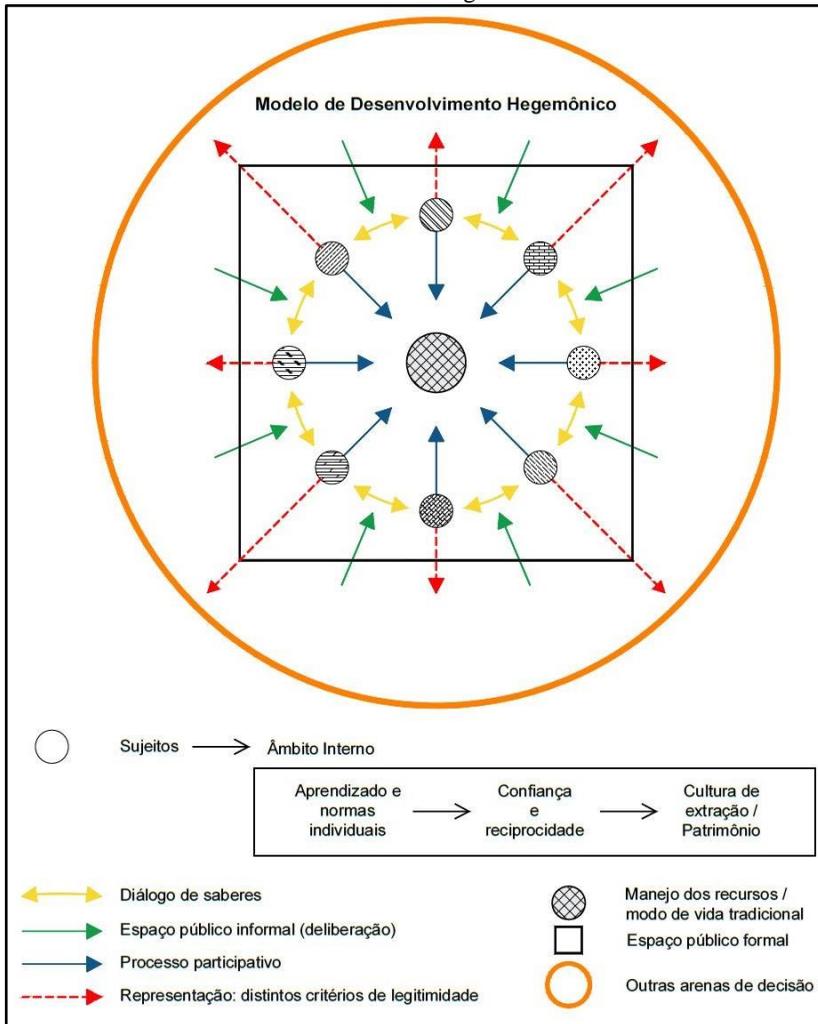
Verificou-se que o status jurídico dos conselhos deliberativos é ambíguo, de modo que parecem pertencer parcialmente à estrutura do poder executivo (ou autarquia), mas simultaneamente não correspondem plenamente a ele. Ao mesmo tempo, a possibilidade e as estratégias de

oposição de um conselho frente ao poder executivo ou autarquia ao qual está ligado também são frágeis e confusas; argumentou-se que mesmo a possibilidade de tratamento dos conselhos sob a condição de entes despersonalizados merecedores de capacidade processual torna-se dificultosa, na medida em que a legislação exige que o chefe da unidade seja seu presidente. Somando-se a isso, é inegável a total revelia com que o ICMBio como autarquia pode apresentar sua Autorização a Licenciamento Ambiental em relação ao conselho deliberativo, sem qualquer obrigação legal de considerar o seu posicionamento e de justificar eventual discordância.

Nesse contexto, é inevitável que a comunidade reste descrente com o processo democrático, utilizando a expressão “canetaço” para simbolizar (ou expressar diretamente!) o que ocorre nas decisões exteriores e superiores ao conselho. É por esse motivo que a sociedade, e especialmente a própria comunidade tradicional precisa se mostrar fortalecida, a fim de resgatar o viés do conflito, do embate, que embasava os conselhos populares antes de sua formalização junto ao Estado. O próprio conselho pode e deve fortalecer essa força não formal, mobilizando a comunidade para que essa apoie tal instância democrática; é indispensável um processo de retroalimentação contínua do conflito e do consenso entre espaços formais e informais. Para isso, uma aproximação entre as decisões e as ações do conselho e a comunidade poderia ser possibilitada pelas redes sociais, a qual serviria para divulgar tais fatos e angariar forças.

Frente ao exposto, pretende-se apresentar graficamente as contribuições teóricas principais por meio da Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Conselho como espaço de gestão participativa frente ao modelo de desenvolvimento hegemônico



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Entretanto, é necessário reconhecer que os limites jurídicos e políticos do conselho deliberativo de RESEX, mesmo mediante o diálogo de saberes, tornam esse instrumento incapaz, por si só, de viabilizar a proteção dos direitos socioambientais frente ao modelo de

desenvolvimento hegemônico. A compreensão dos conflitos que permeiam a RESEX Pirajubaé permitiu responder essa questão de modo derradeiro. Primeiro, porque se percebeu que os conflitos internos a uma comunidade, promovidos por um processo histórico de negligência, invisibilidade, violação de direitos, descumprimento de obrigações – enfim, de submissão a um colapso socioambiental – podem ser obstáculo suficientemente sério para a efetiva proteção dos direitos em questão, quando a história vivida por ela induzir ao fortalecimento de uma cultura de extração. Porém, e principalmente, porque o que é passado para essa comunidade continua ocorrendo no presente, por meio da atuação contumaz do Estado na realização de obras de infraestrutura que denotam a adoção do modelo hegemônico de desenvolvimento, o qual não é capaz de reconhecer e incorporar a racionalidade ambiental.

Na medida em que, nos termos de conselheiros, o Estado lida com a RESEX como uma “pedra no sapato”, um “limão a ser pisado”, o que se vislumbra é o embate entre concepções do que seja desenvolvimento, cuja disputa é muito bem representada, no caso do Estado em oposição à RESEX, pelo vocábulo “progresso” na fala do conselheiro Robalo. A comunidade tradicional, por sua vez, nesse contexto, talvez não saiba claramente como explicitar o que seria desenvolvimento para ela – mas continua lutando e resistindo.

Logo, não é que UC’s, com ênfase para as reservas extrativistas, e seus conselhos estejam fadados a fracassar na finalidade legal de cumprir a missão constitucional de proteção da sociobiodiversidade. O sucesso de suas empreitadas não depende delas exclusivamente, talvez sequer esteja principalmente relacionado com suas decisões, pois seu desígnio se mostra submetido a decisões juridicamente fora de sua competência e politicamente quase inacessíveis à minoria que atendem. Constata-se, assim, que a pesquisa de campo permitiu mostrar que, mediante uma compreensão epistemológica do conceito de desenvolvimento, a política pública de proteção da sociobiodiversidade tem dificuldades de ser efetiva e, quiçá, a própria adequação interna da norma seja falha.

Então, as comunidades extrativistas e seus conselhos deliberativos precisam resistir para continuar existindo, enquanto predominar a concepção hegemônica de desenvolvimento.

7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa se propôs a compreender, por meio de uma interpretação dialético-hermenêutica, em que medida o conselho gestor de reserva extrativista é capaz de garantir a implementação da política pública de proteção dos direitos socioambientais, reconhecidos e estabelecidos na Constituição Federal de 1988, no contexto do modelo de desenvolvimento hegemônico. Para isso, entendendo que a pesquisa empírica, por meio do trabalho de campo, possui o potencial de revelar novos fatores para o entendimento das dificuldades e possibilidades de efetividade das normas jurídicas – para além das bases teóricas já consolidadas –, realizou-se uma pesquisa qualitativa, de viés predominantemente indutivo. A pesquisa de campo, portanto, desenvolveu-se na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, no Sul da Ilha de Florianópolis, em Santa Catarina, com ênfase para os processos de gestão realizados no âmbito do conselho gestor deliberativo, entre 2016 e 2018, sob a modalidade de estudo de caso.

Justamente por se tratar de pesquisa que buscou analisar a adequação interna das normas que estabelecem a política pública de proteção da sociobiodiversidade, assim como verificar sua efetividade (eficácia social na realidade), considerou-se adequado iniciar o desenvolvimento do relatório da pesquisa pela explicitação do estudo de caso para, a partir dele, mediante questionamentos levantados, traçar bases teóricas de aprofundamento da problemática.

Assim, foram apresentados alguns resultados gerais com o intuito de permitir uma compreensão mais ampla e contextual sobre os problemas enfrentados pela RESEX Pirajubaé/SC e a atuação de seu conselho deliberativo frente a essas questões, a partir do seu histórico de criação e sua trajetória até o momento de entrada em campo da pesquisadora. Compreensões iniciais puderam ser extraídas da descrição histórica dos processos em torno do licenciamento ambiental da Estação de Tratamento de Esgoto Rio Tavares e da construção do Plano de Manejo Participativo, as quais permitiram levantar reflexões que demandaram aprofundamentos teóricos.

Diante disso, procurou-se compreender o contexto mais amplo e global em que se insere a problemática de disputa de recursos naturais na atualidade, especialmente no âmbito dos conselhos de reservas extrativistas: o conceito de desenvolvimento e sua crise. De fato, não obstante se tratar de um conceito e uma prática em crise – as consequências nefastas de sua busca incessante podem ser percebidas cotidianamente – historicamente essa concepção tem transformado o

veneno em remédio, reconfigurando os elementos de composição dessa noção: desenvolvimento, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável. Acrescenta-se e modifica-se o adjetivo, porém dificilmente é revisto o substantivo e seu conteúdo.

Portanto, concluiu-se que falar em crise de desenvolvimento e pressupor uma mudança de rumo sem ultrapassar as fronteiras dessa lógica é, no mínimo, ingenuidade. Isso porque essa concepção de desenvolvimento está estabelecida sobre os pilares epistemológicos de um pensamento abissal, incapaz de atribuir a outros saberes que não o científico a condição de conhecimento legítimo e válido. O pensamento abissal conduziu à invisibilidade dos saberes que não correspondiam aos critérios de validade e demonstração do conhecimento científico, produzindo igualmente uma relação de subalternidade dos povos que constroem esses saberes. Na medida em que a noção hegemônica de desenvolvimento está arraigada na razão moderna que não admite outras formas de conhecimento, restaria a ela reinventar-se a partir de si mesma, estratégia que não tem gerado resultados profundamente distintos, em razão dos limites epistemológicos da racionalidade que a subjaz.

A possibilidade de trilhar novos caminhos, de forjar diferentes bases para a relação entre ser humano e natureza, pressupõe abrir-se para a consolidação da justiça cognitiva, o que pode ser alcançado pela ecologia de saberes, através da tradução intercultural. A ecologia de saberes parte do pressuposto básico de que não é mais possível falar em epistemologia; é necessário ampliar os próprios critérios do que é conhecimento válido, por meio da proposta das Epistemologias do Sul.

As Epistemologias do Sul reconhecem a contextualidade de todo conhecimento produzido, de modo que todo saber é criado a partir de práticas concretas e reais. Nesse sentido, qualquer saber analisado precisa ser entendido como parcial, o que implica que nenhum pode ser completo, de modo que a diversidade epistemológica do mundo é a fonte para buscar diferentes soluções para os problemas. Outro aspecto central da ecologia dos saberes é que nenhum saber pode ser concebido como melhor ou pior que outro de forma abstrata.

Certamente, em situações concretas torna-se necessário definir qual saber será a base de determinada intervenção na realidade, porém sem hierarquizações *a priori*. Pelo contrário, somente diante de um problema real, em um espaço-tempo específico, é possível escolher qual saber é mais apropriado, conferindo prioridade àquele que garante maior participação do grupo social que sofre as consequências da intervenção. O foco nas consequências é central, porque se adota uma concepção pragmatista em torno do conhecimento, reconhecendo-se que para as

comunidades mais vulneráveis a intervenção propiciada por determinado saber é prioritariamente percebida pelos efeitos, e não pelas causas.

Porém, à medida que se reconhece a diversidade epistemológica do mundo e se exige a hierarquização concreta de saberes rivais, é necessário refletir sobre meios de diálogo entre esses saberes, visto que se torna impossível estabelecer qual deles é mais adequado na prática – ou, mesmo, construir uma terceira resposta por meio da interrelação de ambos os saberes – se eles não forem capazes de se comunicar. De fato, o diálogo de saberes se estabelece por meio da zona de contato entre duas diferentes culturas, as quais optam por se abrir ao debate, por ouvir o outro. Esse é um trabalho político e argumentativo, de modo que as próprias premissas das quais cada saber parte podem não ser reconhecidas pelo outro; o exercício de ouvir e aprender com o diferente é extremamente difícil e importante.

Compreendendo o contexto geral da problemática, a pesquisa direcionou-se para conhecer os fundamentos gerais do instituto jurídico de gestão das RESEX: os conselhos gestores de políticas públicas.

A análise histórica do contexto de surgimento dos conselhos e suas transformações na realidade brasileira dos anos 1990 mostraram-se essenciais para perceber que a institucionalização desses espaços mudou significativamente seu perfil – de uma posição de combate direto ao Estado, os conselhos se tornaram arenas internas ao Poder Executivo. Em razão disso, novos desafios e diferentes oportunidades passam a perpassar as relações entre Estado e sociedade nesses espaços, em um contexto ambíguo de democratização e adoção de práticas neoliberais. Os conselhos passam a viabilizar a participação da sociedade nas decisões em torno de políticas públicas, especialmente na condição de espaços para o exercício do controle social e para captação de demandas, potencialmente capazes de fomentar o aprofundamento da democracia. Porém, no contexto da confluência perversa em que se constituíram, constatou-se a necessidade de reconhecer o caráter ambíguo e contraditório que caracteriza os conselhos gestores atuais, a fim de compreender criticamente os dados construídos na pesquisa empírica.

Então, buscou-se apresentar referenciais teóricos que retratam as dificuldades desses espaços como meios de consolidação da participação da sociedade, quando ao mesmo tempo pressupõem a representação – porém sem delegação formal, o que exige uma nova conformação dos conceitos de autorização e prestação de contas. Igualmente, apontaram-se limites desse instrumento no que diz respeito ao seu desenho institucional, considerando as bases legais para sua constituição e o nível de autonomia para definição dos setores e entidades que efetivamente o integram.

Discutiu-se, inclusive, a existência de limites reais à efetiva paridade política entre Estado e sociedade, assim como se apontou a fragilidade de efetivação de suas decisões na medida em que os conselhos não se constituem em pessoa jurídica. No cenário de pós-participação, concluiu-se que a melhor forma de conceber os conselhos gestores se dá mediante a coabitação de pressupostos participativos, representativos e deliberativos.

Diante da compreensão da atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, a discussão teórica da tese se encaminhou para o entendimento das bases epistemológicas, filosóficas, constitucionais e infraconstitucionais da política de proteção dos direitos socioambientais.

A adoção dos direitos socioambientais pressupõe, primeiramente, reconhecer que a forma de relação entre ser humano e natureza é permeada pela cultura e pelo saber que a subjaz, sendo que a visão de que o ser humano sempre destrói a natureza (o mito da natureza intocada) é também uma construção decorrente da razão moderna ocidental. Assim, evitando-se incidir no mito do bom selvagem ecologicamente correto, o socioambientalismo, com sede constitucional, refere-se à íntima relação que alguns povos possuem com a natureza, e que a proteção da natureza precisa ocorrer por meio da tutela da cultura desses povos. Concluiu-se, diante disso, que a CF/88 incorporou ao longo do art. 225 e demais dispositivos constitucionais parcialmente o conservacionismo, o preservacionismo e o socioambientalismo.

Sendo o socioambientalismo a construção filosófica mais recente, explicitou-se ela decorreu da aproximação das lutas sociais locais com os movimentos de viés ambiental, tratando-se de construção originalmente brasileira, em consonância com a diversidade cultural existente no país, e que culminou com a criação das reservas extrativistas. Dessa forma, é possível afirmar que a reserva extrativista se apresenta como um instituto jurídico-administrativo destinado a cumprir o objetivo de proteção dos direitos socioambientais reconhecidos constitucionalmente; trata-se da expressão de uma escolha legislativa fomentada pela pressão social que busca consolidar uma política pública de proteção à sociobiodiversidade.

Porém, o socioambientalismo, em razão de sua origem nos movimentos sociais e ambientais, também significou a indispensável incorporação da perspectiva das próprias comunidades nas soluções para seus problemas, o que reforça a necessidade da tradução intercultural e exige a existência de espaços políticos próprios para isso. Nesse sentido, por meio de um processo independente, mas correlacionado, a formalização dos conselhos gestores de políticas públicas como espaços institucionais de coabitação do Estado e da sociedade foi incorporado com

essa finalidade – o qual se torna, com a Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação, de existência obrigatória para as reservas extrativistas.

Considerando-se, portanto, a reserva extrativista e seu conselho gestor como política pública ambiental para proteção dos direitos socioambientais, reconheceu-se a necessidade de gestão dos conflitos socioambientais, entendidos como aqueles decorrentes da imperatividade de afirmação de tais novos direitos, com vistas à garantia do modo de vida tradicional dos povos e comunidades tradicionais.

Complementarmente, apresentaram-se as bases da teoria de Elinor Ostrom sobre a gestão dos sistemas de recursos comuns, que se intitula como uma alternativa ao que a autora chama de modelos clássicos, os quais não concebem a possibilidade de gestão de recursos comuns por regras institucionais desenvolvidas predominantemente pelos próprios usuários do sistema. A abordagem dessa teoria foi realizada com o intuito de utilizar o quadro de estudo elaborado pela autora para compreensão de processos de decisão coletiva na pesquisa empírica desenvolvida, não obstante os limites de sua aplicação no contexto da institucionalidade do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Desenvolvida a construção teórica necessária para lançar luz ao caso concreto, o relatório retomou a pesquisa empírica para apresentar seus resultados a partir de 4 categorias de pesquisa empírica: 1. O diálogo de saberes na RESEX Pirajubaé: possibilidades da construção coletiva pela abertura epistemológica; 2. Participação-representação-deliberação no conselho da RESEX Pirajubaé: limites desse espaço político-jurídico; 3. A construção das normas de pesca: aprendendo (e ensinando) com o quadro de estudo de Ostrom, e 4. Os conflitos na gestão socioambiental: a disputa interna e externa por recursos naturais.

Constatou-se que o instituto da reserva extrativista possui certa adequação interna de suas normas; ou seja, que teoricamente, a princípio, esse instrumento jurídico é capaz de proteger os direitos socioambientais, na medida em que a legislação reconhece claramente a inter-relação existente entre o modo de vida das comunidades, a necessidade de garantir acesso duradouro aos recursos naturais e a conservação do meio ambiente natural. Igualmente, concluiu-se que a vivência da comunidade tradicional no sistema de recursos comuns produz a construção de saberes próprios, que regem em grande medida suas práticas produtivas e suas relações sociais, o que precisa ser amplamente reconhecido e promovido.

No que diz respeito ao conselho, identificaram-se fatores indicativos do sucesso do uso de tal ferramenta. Como aspectos positivos, verificou-se a existência de uma normatização diferenciada em torno

desse conselho; de fato, o conselho de reserva extrativista demanda e merece estudos aprofundados e específicos sobre sua estrutura normativa. Verificou-se que a legislação não estabelece a exigência de paridade entre Estado e sociedade; pelo contrário, exige obrigatoriamente que a composição majoritária seja da comunidade tradicional em questão. Certamente, avaliar o peso político que tal comunidade possui concretamente se entende como objeto relevante de pesquisa; porém, interpreta-se que a opção por essa previsão normativa pressupõe reconhecer que a paridade não pode ser a opção mais acertada nesse caso. Também foi possível constatar que as normativas específicas sobre composição de conselho deliberativo de reserva extrativista conferem suficiente autonomia para o próprio conselho, concretamente, estabelecer os setores e as entidades componentes, o que é relevante para viabilizar o atendimento das necessidades da realidade de cada reserva e aumentar os níveis de capilaridade social.

A respeito da existência de diálogo de saberes no contexto do conselho deliberativo, verificou-se que essa possibilidade é viável, embora seja um processo difícil como a própria consolidação da democracia: é necessário, portanto, exercitar para aprender a fazer. Identificou-se como fator relevante para a existência do diálogo de saberes a presença de representantes de entidades que estejam alinhados com a finalidade institucional das RESEX, ou seja, que reconheçam a importância dos saberes tradicionais, o que pode ser facilitado pela escolha de entidades que tenham historicamente se relacionado com a comunidade – forjando-se o nomeado critério histórico-epistemológico de legitimidade da representação. Quando isso ocorre, encontra-se um grupo de conselheiros que possuem foco de atuação aproximado (mesmo no setor público), o que produz a valorização dos saberes tradicionais e a facilitação de um consenso interno, muitas vezes não evidenciado em outros tipos de conselho gestor.

Identificou-se, ademais, que o formato que melhor explica o processo de tomada de decisões no conselho deliberativo de RESEX é aquele que congrega, simultaneamente, as dimensões da participação, da representação e da deliberação. Ao mesmo tempo em que o consenso interno é facilitado por uma composição do conselho alinhado com a finalidade da reserva, de modo a estar aberta ao diálogo de saberes – dimensões da participação e da representação –, os limites da atuação desse conselho, pelos fatores a serem explicitados a seguir, somente podem ser compensados através do reforço da dimensão da deliberação. Concluiu-se que a dimensão da deliberação – entendida como a influência das discussões na esfera pública informal sobre o espaço formal do

conselho e dos poderes estatais – é absolutamente necessária para reforçar a legitimidade da representação e para fortalecer o peso político das decisões do conselho, quando em contraposição ao Estado. Em suma, trata-se de reconhecer e fortalecer a correlação entre o viés consensual e o caráter conflituoso do conselho.

Contudo, o conselho deliberativo como espaço político que viabilize a proteção dos direitos socioambientais é insuficiente; ou seja, a capacidade de efetividade da política pública de proteção da sociobiodiversidade é baixa, tanto por fatores internos quanto, e principalmente, em razão de aspectos externos a esse espaço.

Os fatores internos que explicam a limitação da atuação do conselho dizem respeito, em grande medida, a aspectos jurídicos. Primeiramente, não obstante ter se mostrado necessário no caso estudado, foi questionado inclusive pelos conselheiros entrevistados o fato da presidência do conselho pertencer, por normativa, ao ICMBio. De fato, estratégias podem ser adotadas para minimizar a força do ICMBio como presidente desse espaço – como o secretariado ser atribuído a entidade da sociedade, por exemplo – mas se considera cabível interrogar a adequação dessa disposição normativa, a qual enrijece as possibilidades de fortalecimento democrático popular do conselho.

Outro aspecto questionável diz respeito à inexistência de previsão normativa estabelecendo a obrigação do ICMBio considerar em suas decisões institucionais relativas a empreendimentos externos – Autorização para Licenciamento Ambiental, entre outros – a manifestação do conselho da unidade que sofrerá as consequências decorrentes de tal empreendimento. Certamente, não é viável estabelecer uma vinculação da autarquia federal à decisão do conselho, na medida em que ele não é capaz de responder juridicamente de modo efetivo diante, por exemplo, de um dano ambiental decorrente de ação autorizada por ele. No sistema jurídico, somente tem o direito ou a prerrogativa de decidir quem possui condições de se responsabilizar por esse ato. Entretanto, a total revelia em que é tomada a decisão pela autarquia gera descrédito ao processo democrático – tanto dentro do conselho, quanto no que diz respeito à atuação da autarquia, que representa o Estado, o qual deve prestar contas de suas ações aos cidadãos.

Em seguida, cabe destacar que, no caso em estudo, verificou-se uma grande dependência do funcionamento do conselho, entre outros aspectos, da chefia do ICMBio. Ao mesmo tempo em que a presidência atribuída ao chefe da unidade por normativa é questionável, a necessidade da presença e a dependência do perfil dos servidores foram identificadas como fragilidade – ainda que, simultaneamente, como possibilidade.

Constatou-se a importância da capacitação de servidores com perfil humanista para atuar nos conselhos, o que pode se constituir em ferramenta motivadora e promotora da consolidação desse órgão. Por outro lado, essas constatações são complementadas pela recorrente menção dos conselheiros sobre a troca constante de chefia, o que, talvez, pudesse ser minimizado mediante dispositivos normativos que exijam tempo mínimo de permanência no cargo.

Por fim, no contexto dos fatores internos que limitam a atuação do conselho, corroboraram-se as bases teóricas apresentadas em torno do problema da falta de atribuição de personalidade jurídica ao conselho deliberativo. De fato, constatou-se que o conselho deliberativo de RESEX possui status jurídico ambíguo, na medida em que não compõe formalmente a estrutura orgânica da autarquia federal, porém também não é independente a ela. Isso se torna problemático na medida em que, em qualquer nível que seja, a decisão do ICMBio se opõe ao posicionamento do conselho: como pode ele questionar judicialmente essa situação, além de noticiar os fatos ao Ministério Público? Analisou-se a possibilidade do conselho se utilizar de dispositivo geral previsto no Código de Processo Civil de 2015 sobre capacidade processual de entes despersonalizados, porém essa estratégia é de difícil concretização, na medida em que o presidente do conselho é, obrigatoriamente, servidor do ICMBio. Enfim, concluiu-se que esse é tema que precisa ser aprofundado em pesquisas futuras, a fim de construir bases jurídicas para garantir fortalecimento político e jurídico do conselho frente ao poder executivo.

Diante do que foi exposto sobre o contexto institucional altamente normatizado do conselho, percebe-se porque o quadro de estudo de Elinor Ostrom não se mostra adequado a interpretar as decisões ocorridas nesse espaço. Nesse sentido, suas contribuições foram mais pontuais em torno das regras operacionais, relacionadas com o manejo dos recursos naturais e a respeito da clareza sobre os limites geográficos da *CPR*.

O elemento explicativo mais relevante oferecido pela teoria diz respeito à fundamentação sobre o papel da confiança e da reciprocidade nos processos de decisão coletiva – simultaneamente reconhecendo a complexidade dos contextos em que isso se desenvolve em caso de sistemas de recursos comuns. Conjuntamente a isso, como resultado da pesquisa de campo, concluiu-se a relevância da consideração do passado vivido pela comunidade, apresentado como fator microsituacional nomeado de “Passivo ambiental e social sofrido”, e a incorporação no âmbito das Relações nucleares na decisão social coletiva do elemento designado como “Cultura de extração x cultura de patrimônio”, para

explicar a concepção coletiva em torno de como são percebidos os recursos naturais que a comunidade utiliza.

A resposta ao problema de pesquisa, entretanto, somente pode ser dada quando o olhar se dirige para fora do conselho. De fato, não obstante se tratar de um conselho deliberativo que possui prerrogativa para criar as regras operacionais relacionadas com quem pode extrair recursos, como e quando, historicamente os mais severos conflitos socioambientais enfrentados pela comunidade que foi alvo do estudo de caso não possui o conselho como arena de decisão/mediação/resolução. Na medida em que os conflitos socioambientais são entendidos como aqueles relacionados com a afirmação desses direitos, concluiu-se que a arena de decisão em torno desses conflitos está localizada principalmente de forma externa ao conselho, a qual sequer tem se mostrado como um centro de gestão desses conflitos. Pelo contrário, segundo relato dos conselheiros, tanto da comunidade quanto de entidades, essencialmente o Poder Executivo das esferas municipal e estadual, no âmbito da Administração Direta, têm se constituído como as arenas em que as decisões são tomadas, considerando a RESEX como uma pedra no sapato, como um limão a ser pisado. Ao invés de gestão de conflitos, o que tem ocorrido é a tentativa de deslegitimar e obscurecer os conflitos, inclusive mediante a culpabilização da comunidade.

Nesse sentido, em razão dos limites internos de caráter jurídico e, principalmente, tendo em vista a quase total impotência do conselho frente a essa arena de negação à gestão dos conflitos socioambientais, concluiu-se que esse instrumento democrático é incapaz de realizar, por meio do diálogo de saberes (mesmo quando existente!), a proteção dos direitos socioambientais. As dificuldades externas são de caráter eminentemente político e epistemológico, visto que a existência de um projeto para a região em que se encontra a reserva extrativista, embasado na concepção hegemônica de desenvolvimento, é, de fato, a grande barreira a ser enfrentada. Logo, na medida em que o Poder Executivo das diferentes esferas federativas não for capaz de reconhecer a crise que subjaz a concepção hegemônica de desenvolvimento, e que o projeto apresentado para certa localidade interferir fortemente na reserva extrativista, é difícil crer na proteção dos direitos socioambientais, ainda que internamente os processos de manejo de recursos sejam efetivamente sustentáveis.

Cabe ressaltar que essa resposta não significa afirmar que o conselho de reserva extrativista em hipótese nenhuma viabiliza a proteção dos direitos socioambientais. Se externamente existir um projeto pelo Poder Executivo que incorpore a reserva extrativista como uma parte

dele, e que visualize as relações de contradição entre a reserva e tal projeto como uma oportunidade de aprendizado mútuo, mediante a gestão dos conflitos, é possível e provável que o conselho viabilize a proteção desses direitos. Porém, caso o cenário em que a reserva esteja inserida não se assemelhe a isso, então, sozinho, mostra-se muito difícil essa proteção.

Por fim, logo, nota-se que é necessário ao conselho e à comunidade tradicional *resistir para existir*. Assim, ademais, concluiu-se que o resgate da dimensão do conflito e do enfrentamento, dentro e fora do conselho, é a chave para o fortalecimento da democracia e dos direitos socioambientais.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, Mary. A construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/13423/9048>>. Acesso em: 15 set. 2018.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Repensando Representação Política e Legitimidade Democrática**: entre a unidade e a pluralidade. 2011. 371 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 22, n. 50, p. 175-199, jun. 2014.

ANDERIES, John M.; JANSSEN, Marco A.; OSTROM, Elinor. A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective. **Ecology and Society**, Wolfville, v. 9, n. 1, art. 18, p. 1-17, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. A Comuna de Paris e a democracia dos conselhos. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 10, n. 118, p. 1-9, mar. 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 18. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

AYALA, Patryck de Araujo. **Deveres de proteção e o direito fundamental a ser protegido em face dos riscos de alimentos transgênicos**. 2009. 457f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim

Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 69 – 80.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2001. p. 276 – 316.

BERTHOUD, Gérald. Mercado. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 132 – 154.

BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das normas ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BLACK, Maggie. **The No-Nonsense guide to International Development**. London: Verson, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 261, de 30 de junho de 1999**. Aprova parâmetro básico para análise dos estágios sucessivos de vegetação de restinga para o Estado de Santa Catarina. Brasília, 02 ago. 1999. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=260>>. Acesso em: 16 set. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 303, de 20 de março de 2002**. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília, 13 maio 2002. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 261, de 30 de junho de 1999**. Aprova parâmetro básico para análise dos estágios sucessivos de vegetação de restinga para o Estado de Santa

Catarina. Brasília, 2 de agosto de 1999. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=260>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 303, de 20 de março de 2002**. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília, 13 maio 2002. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>>. Acesso em: 16 set. 2018.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei 13105, de 16 de março de 2015. Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 set. 2018.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n. 71, de 29 de novembro de 2012**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Brasília, 30 nov. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc71.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 12 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso: 16 set. 2018.

BRASIL. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**. Lei 6938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 02 set. 1981. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**: Tabela consolidada das Unidades de Conservação. Brasília, 01 de julho de 2018a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_JUL18%20-%20B_Cat.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**: Unidades de Conservação por Bioma. Brasília, 01 de julho de 2018b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_JUL18%20-%20C_Bio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília, 12 dez. 2012. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 98.897, de 30 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. Brasília, 31 jan. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d98897.htm>. Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 08 fev. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Presidente da República. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. **Sistema Nacional das Unidades de Conservação**. Lei n. 9985, de 18 de julho de 2000. Brasília, 19 jul.2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito ao ambiente como direito subjetivo. In: FACULDADE DE DIREITO, Universidade de Coimbra. **A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: Presente e Futuro**. Coimbra: Coimbra editora, 2005. p. 47 – 57.

CAPRA, Fridjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CASTRO, Roberta Rowsy Amorim de; OLIVEIRA, Myriam Cyntia Cesar de. Os termos “populações” e “comunidades” tradicionais e a apropriação dos conceitos no contexto amazônico. **Mundo Amazônico**, Bogotá, v. 7, n. 1-2, p. 47-70, jan./dez. 2016.

CAVEDON, Fernanda de Salles. Conexões entre Direitos Humanos e Direito Ambiental como um contexto mais favorável para a Justiça Ambiental. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; Seguin, Elida (Orgs.). **Direito Ambiental na Atualidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 161 – 186.

CAVALHEIRO, Larissa Nunes. **Direito e Sustentabilidade ao Encontro das Diversidades no Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado**: os direitos da sociobiodiversidade. 2015. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 1996.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. **Licenciamento ambiental no estado democrático de direito**: a participação popular no caso do OSX Estaleiro/SC. Florianópolis: Insular, 2015.

CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ. **Ata da XIII Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé**. Pauta da reunião: 1) Aprovação da Ata da XII Reunião Ordinária do Conselho; 2) Apresentação PROSUL sobre obras Diomício Freitas e Acesso ao Novo Aeroporto; 3) Apresentação de gastos da Compensação GT Plano de Trabalho da Compensação Ambiental; GT do Plano de Ação do Conselho Deliberativo; GT Acompanhamento de Obras; 6) Informes Gerais. Florianópolis, 31 de outubro de 2014.

CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ. **Ata da XXXII Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé**. 1) Aprovação da ATA da 3ª reunião extraordinária; 2) Apreciação da proposta do perfil da família beneficiária; 3) Resultados campanha Berbigão para Sempre 4) Monitoramento dos encaminhamentos; 5) Apresentação da Gestão da UC; 6) Projeto de pesquisa sobre o berbigão; 7) Informes gerais; 8) Avaliação da reunião e encaminhamentos. Florianópolis, 26 de junho de 2017.

CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX PIRAJUBAÉ. **Caracterização da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé Como Subsídio para Elaboração do Plano de Manejo Participativo**. Florianópolis, 21 de novembro de 2016.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

COTTA, Maurizio. Representação política. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (Orgs.) **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UNB, 1997. p. 1101-1107.

CURADO, Marcelo. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 37, nº 1 (146), pp. 130-146, jan./mar. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v37n1/1809-4538-rep-37-01-00130.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

DELAURIERS; Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 127-153.

DERANI, Cristiane. A Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 232 – 247.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: HUCITEC, 2001. Disponível em: http://jornalgnn.com.br/sites/default/files/documentos/diegues_mito_moderno.natureza.intocada.pdf. Acesso em: 9 out. 2013.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. (Série Memória e Análise de leis; n. 2). p. 341 – 385. Disponível em: Acesso em: <http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/28053/mod_resource/content

t/1/Drummond_etal_2010_UC_legislacao_historico.pdf>. Acesso em: 16 set. 2018.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59 – 83.

FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. 3. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 37 – 75.

FARACO, Carlos; MOURA, Francisco Marto. **Gramática**. 19. ed. São Paulo: Ática, 2005.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado nacional. Trad. Carlo Coccioli. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Dimensões Humanas da Biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, Vol. VII, nº. 1, p. 47 – 68, jan./jun. 2004.

FLORES, Joaquín Herrera. A **(Re)Invenção dos Direitos Humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FOLLIS, Massimo. Conselhos Operários. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Coordenação da tradução de João Ferreira. **Dicionário de Política**. 10 ed. Brasília: UNB, 1997. p. 235-240.

FONTANA, Josep. **Introdução ao estudo da história geral**. Tradução de Heloísa Reichel. Bauru: EDUSC, 2000.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia Radical. Trad. Taís Blauth. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 6, n. 11, p.221 – 237, 2007.

GANEM, Roseli Senna. Conservação da biodiversidade: das reservas de caça à Convenção sobre Diversidade Biológica. In: _____ (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. (Série Memória e Análise de leis; n. 2). p. 75 – 109.

GERHARDT, Cleyton. Pesquisadores e suas táticas discursivas no debate sobre populações tradicionais e proteção à biodiversidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 21, p. 43-67, jan./jun. 2010.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008>. Acesso em: 02 fev. 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GARELLI, Franco. Controle Social. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (Orgs.) **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UNB, 1997. p. 283 – 285.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1 e v. 2.

HANNIGAN, John. **Sociologia Ambiental**. Trad. Annahid Burnett. Petrópolis: Vozes, 2009.

HARDIN, Garret. The tragedy of de commons. **Science**, New Series, v. 162, n. 3.859, p. 1.243 – 1.248, 1968. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

HOBBES, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Trad. Rosina D'Angina; consultor jurídico Thélío de Magalhães. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX – 1914 – 1991**. Tradução de Marcos Santarrita. Revisão técnica de Maria Célia Paoli. 2. ed. 2. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resoluções do Conama: resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012**. Brasília: MMA, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Portaria 078/96-N, de 30 de setembro de 1996**. Aprova o Plano de Utilização da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé/Florianópolis/Santa Catarina. Brasília, setembro de 1997.¹⁴²

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE. **Instrução Normativa 01, de 18 de setembro de 2007**. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in012007.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE. **Instrução Normativa 09, de 05 de dezembro de 2014**. Disciplina as diretrizes,

¹⁴² Este documento não foi encontrado online; seu acesso foi possibilitado mediante envio de uma versão escaneada pela equipe da RESEX Pirajubaé/SC à pesquisadora.

normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais (Processo Administrativo n. 02070.001464/2013-68). Brasília, 2014a. Disponível em:

<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in_09_2014.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE. **Instrução Normativa 07, de 5 de novembro de 2014**. Estabelece procedimentos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade nos processos de licenciamento ambiental. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/IN_07_Licnciamento.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE. **Instrução Normativa 35, de 27 de dezembro de 2013**. Disciplina as diretrizes e procedimentos administrativos para a elaboração e homologação do perfil da família beneficiária em Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais, com populações tradicionais. Brasília, 27 dez. 2013. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/inst_normativas/IN_35.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE. **Nota Técnica nº 91/2017/CGIMP/DIBIO/ICMBio**. Assunto: Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Campeche – Proc. Adm. Nº 02026.002376/2009-32. Brasília, 27 out. 2017a.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE. **Portaria nº 532, de 15 de agosto de 2017**. Aprova o Perfil da Família Beneficiária da Reserva Extrativista do Pirajubaé (Processo nº 02070.002090/2014-89). Brasília, 16 ago. 2017b.

KARVAT, Thaysa Prado. Soberania: o desenvolvimento de um conceito na sociedade internacional contemporânea. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. 11, vol. 2, p. 1-21, 2009.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a Participação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 13-23, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A Trama da Crítica Democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

LEFF, Enrique. A complexidade ambiental. In: _____. **Discursos sustentáveis**. Trad. Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010. p. 186 – 199.

LEFF, Enrique. **La apuesta por la vida**: imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur. Cidade do México: Siglo XXI, 2014.

LEFF, Enrique. Os direitos ambientais do ser coletivo. In: _____. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 346 – 370.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEHER, Roberto. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 203-228, set./fev. 2003. Disponível em: <<http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r49.pdf>> Acesso em: 02 fev. 2018.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 136 – 204.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEUZINGUER, Márcia Dieguez. Efetividade da Conservação de Hábitats Naturais: criação, implementação e gestão de Unidades de Conservação. In: PRIEUR, Michel; SILVA, José Antônio Tietzmann (Orgs.). **Instrumentos jurídicos para a implantação do**

desenvolvimento sustentável. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2012. p. 185 – 202.

LÓPEZ, Fernando Toboso. Viejos y nuevos institucionalismos bajo el prisma del individualismo institucional. **Ekonomiaz**, Bilbao, n. 77, 2. cuatrimestre, p 86 – 125, 2011.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139 – 170, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87 – 97, jan./abr. 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R.P. (Org.) **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática.** João Pessoa: Ed. UFPB, 2009. p. 1 – 23. Disponível em: <http://www.academia.edu/download/33183689/Artigo_4.doc>. Acesso em: 20 jan. 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos Contemporâneos de Democracia e o Papel das Associações. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas protegidas: a Lei n. 9985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 248-275

MALDONADO-TORRES, Nelson. A topologia do ser e a geopolítica do conhecimento: modernidade, império e colonialidade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul.** Coimbra: Almedina, 2009. p. 337 – 382.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 92, de 12.07.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**: plano da existência. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIGUEL, Luiz Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 59, p. 5-42, jan./jun. 2005.

MIGUEZ, Gonzalo Caballero. Economía de las Instituciones: de Coase y North a Williamson e Ostrom. **Ekonomiaz**, Bilbao, n. 77, 2. Cuatrimestre, p. 14 – 51, 2011.

MIGUEZ, Gonzalo Caballero; VÁZQUEZ, Xosé H. Perspectivas de análisis institucional contemporâneo: enfoques, métodos y experimentos. **Ekonomiaz**, Bilbao, n. 77, 2. cuatrimestre, p. 222 – 251, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINISTÉRIO suspende 81 mil carteiras de pescadores profissionais. **Correio Brasiliense**, Brasília, 13 ago. 2013. Economia, s. p. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2013/08/13/internas_economia,382301/ministerio-suspende-81-mil-carteiras-de-pescadores-profissionais.shtml>. Acesso em: 16 set. 2018.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense; Gen, 2009.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema

produtor de mercadorias. 3. ed., rev. e atual. Florianópolis: Ed. UFSC, 2008.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça socioambiental e direitos humanos**: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**. Tradução de Edgard de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Trad. Dulce Matos. Lisboa: Instituto Piaget, 2001a.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001b.

MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. **Terra-Pátria**. Tradução de Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003.

NANDY, Ashis. Estado. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 84 – 97.

NASCIMENTO, Claudio. O programa da Comuna de Paris. In: ORSO, Paulino José; LERNER, Fidel; BARSOTTI, Paulo. **A Comuna de Paris de 1871**: história e atualidade. São Paulo: Ícone, 2002. p. 25-40.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 395 – 420.

NOMA, Amélia Kimiko; LIMA, Aparecida do Carmo. Reforma do Estado e da educação dos anos 1990. **Roteiro**, Joaçaba, v. 34, n. 2, p. 171-188, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/viewFile/304/57>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

NUNES, João Arriscado. O resgate da epistemologia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 215 – 242.

OLMOS, F. et al. Correção política e biodiversidade: a crescente ameaça das ‘populações tradicionais à Mata Atlântica In: **Ornitologia e Conservação**: da Ciência às Estratégias. Conservation International/CNPq/Sociedade Brasileira de Ornitologia, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção da Diversidade Biológica**. Rio de Janeiro, 05 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informmma/item/7513-conven%C3%A7%C3%A3o-sobre-diversidade-biol%C3%B3gica-cdb>>. Acesso em: 15 set. 2018.

OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do direito. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011. Disponível em:< <http://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

PICCIN, Paula. Pescadores-pesquisadores apoiam RESEX na adequação da pesca e conservação da fauna. Realização de Andrei Langeloh Roos, Artur Battisti Filho, Dayani Guero, Laci Santin e Leoncio Pedrosa Lima – Resex do Pirajubaé/ICMBio; Walter Steenbock, Roberta Aguiar dos Santos – Cepsul. **Boas Práticas na Gestão de Unidades de Conservação**, Brasília, ed. 2, p. 140 – 143, 2016. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/revista_boas_pratica_2016.pdf>. Acesso em: 16 set. 2018.

PIRES, Álvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis, Vozes, 2014. p. 154-211.

POTEETE, Amy R.; JANSSEN, Marco A.; OSTROM, Elinor. **Multiple Methods in Practice: Collective Action and the Commons**. Princeton: Princeton University Press. 2009.

POUPART, Jean et al. Apresentação. In: _____. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis, Vozes, 2014. p. 31-39.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder e Classificação Social. In: In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 73 – 114.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de sociologia jurídica: introdução a uma leitura externa do direito**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento includente e trabalho decente para todos. In: _____. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro, Garamond, 2008. p. 25 - 68.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. Tradução de Eneida Araújo. São Paulo: Vértice, 1986a.

SACHS, Ignacy. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. Tradução de Luiz Leite de Vasconcelos e Eneida Araújo. São Paulo: Vértice, 1986b.

SACHS, Ignacy. Gestão negociada e contratual da biodiversidade. In: _____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização de Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 65-78.

SACHS, Wolfgang. Introdução. In: _____ (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000a. p. 11 – 17.

SACHS, Wolfgang. Meio Ambiente. In: _____ (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000b. p. 117 – 131.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: _____. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002b. p. 25 – 102.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 23 – 71.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina**: Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Subjetividade, Cidadania e Emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 32, p. 135-191, jun. 1991. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/32/Boaventura%20de%20Sousa%20Santos%20-%20Subjectividade,%20Cidadania%20e%20Emancipacao.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. Introdução. In: _____. (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 9 – 19.

SANTOS, José Augusto Lourenço dos; MATOS, Sumaia Tavares de Alvarenga. O princípio da subsidiariedade e sua aplicabilidade nos estados unitários e federal e na União Européia. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**, Ipatinga, v.1, n.1, mai/jul., 2011.

SARAVIA, Henrique. Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. In: SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 13 - 42. v. 1.

SASS, Liz Beatriz. **Da (não) justificativa do uso dos direitos de propriedade intelectual para a apropriação da biodiversidade: a sustentabilidade como limite**. 2016. 449f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SCHMIDT, João Pedro Schmidt. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307 – 2333. Tomo 8.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. Direito ao Desenvolvimento: o lugar como categoria jurídica necessária a uma sociedade plural. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 16, n. 109, p. 297-318, jun./set. 2014.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. Trad. Dinela de Abreu Azevedo. São Paulo: Gaia, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. rev. e atual., 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Simon Riemann Costa. Da redemocratização do Brasil através das Constituições de 1946 e 1988. **Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, Madri, v. 13, n. 26, p. 189–207, jul./dez. 2011. Disponível em:

<<https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1381>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SIMIONATTO, Ivete; LUZA, Edinaura. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais.

Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 215-226, ago./dez. 2011. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/9830/7329>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20 – 45, jul./dez. 2006.

SOUZA, João Vítor Campos de. **Congresso Mundiais de Parques Nacionais da UICN (1962- 2003): registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza**. 2013. 214 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SPÍNOLA, Juliana Lima. **Participação e deliberação na RESEX Marinha do Pirajubaé (SC)**. 2011. 208f. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

STEFANELLO, Alaim Giovani Fortes. Do Direito Ambiental aos Direitos da Sociobiodiversidade: fundamentos e perspectivas. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; FERREIRA, Helini Sivini; NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente (Orgs.). **Direito Socioambiental: uma questão para a América Latina**. Curitiba: Letra da Lei, 2014. p. 85 – 98.

TEISSERENC, Maria José da S. A. Politização, ambientalização e desenvolvimento territorial em Reservas Extrativistas. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 77, p. 229-242, maio/ago. 2016. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/20000>>. Acesso em: 15 set. 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99-119.

TOYNBEE, Arnold. **A Humanidade e a Mãe-Terra**: uma história narrativa do mundo. Tradução Helena Maria Camacho Martins Pereira e Alzira Soares da Rocha. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

VALLEJO, Luiz Renato. Unidades de conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas. **GEOgraphia**, Niterói, v. 4, n. 8, p. 57-78, 2002. Disponível em: <<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/view/88/86>>. Acesso em: 15 set. 2018.

VEIGA, José Eli da. **Sustentabilidade**: a legitimação de um novo valor. São Paulo: SENAC São Paulo, 2010.

VIEIRA, Paulo Freire. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **EISFORIA**, Florianópolis, v.4, n. especial, p. 249 – 309, dez. 2006.

VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Freire. Conflitos socioambientais em unidades de conservação. **Política e Sociedade**, Florianópolis, N. 7, p. 139-162, out. 2005.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, Maíra, Rocha (Org.).

Pesquisar empiricamente o Direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito. 2017. p. 118- 160.

APÊNDICE A – Diretrizes da Observação Direta

1. O espaço físico em que ocorrem as reuniões é adequado para o debate e as atividades realizadas?
2. Como e onde se sentam os conselheiros? Agrupam-se de alguma maneira, com frequência?
3. Como se vestem os conselheiros? Isso demonstra de algum modo o grupo social ao qual pertencem?
4. Existe uma organização da reunião que seja seguida em todos os encontros? Como isso ocorre?
5. Quem coordena o processo de fala dos conselheiros? Existem estratégias para organização disso?
6. A dinâmica das reuniões favorece a participação espontânea dos conselheiros ou existe uma constante solicitação para que se manifestem?
7. Existe abertura às diversas opiniões no momento de elaboração da pauta das reuniões?
8. As pautas das reuniões retratam os principais problemas vivenciados pela comunidade?
9. É possível observar que as reuniões seguem adequadamente as pautas propostas?
10. No tempo definido para a reunião, são vencidos todos os temas estabelecidos para a pauta da reunião?
11. Em que medida se identifica, nas falas dos conselheiros, visões diferentes a respeito dos problemas discutidos?
12. É possível perceber a valorização dos saberes tradicionais nas falas dos diferentes conselheiros?
13. É possível perceber posturas opressoras e ditatoriais por parte da equipe gestora da RESEX?
14. As discussões travadas no âmbito das reuniões carregam tons agressivos e hostis por parte dos diferentes conselheiros?

APÊNDICE B – Roteiro De Entrevista Para Conselheiros Resex Pirajubaé

1 Qual é/como é a sua relação com a RESEX?

- quem você representa no CD?
- como se sente quanto a essa representação?

2 O que você acha sobre o funcionamento do CD?

- como você se sente fazendo parte do CD?
- por que você decidiu fazer parte do CD?
- o que você acha sobre o ICMBio no CD? (atuação, papel)
- o que você acha sobre a visão das instituições/população tradicional no CD?
- você acha que a gestão da RESEX poderia ser diferente? (com ou sem CD/CD com mais poderes).

3 O que você acha sobre a realidade da RESEX?

- a resex tem conflitos? de que tipo? quais?
- e o conselho deliberativo?
- qual a relação do CD com esses conflitos?

4 O que você acha/pensa sobre a questão das normas de pesca e as normas de coleta de berbigão?

- elaboração / mudança
- conhecimentos envolvidos (diálogo de saberes)
- informações disponíveis
- cumprimento / - fiscalização / sanções / mecanismos de solução de conflitos
- por que dá ou não dá certo?

4.1 Como você vê a questão da confiança dos membros da RESEX entre si, em torno do cumprimento dessas normas? (Só para comunidade tradicional)

5 Como você vê o papel do Estado na gestão da RESEX?

- (Deinfra; ICMBio; Município Floripa; Estado SC; Brasília)
- interferência desses órgãos sobre a gestão da RESEX.

6 O que você pensa sobre o futuro da RESEX?

- uso sustentável dos recursos
- manutenção do modo de vida tradicional

**ANEXO A – Termo De Homologação Cr9 N° 03/2016: Composição
Do Conselho¹⁴³**

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE
COORDENAÇÃO REGIONAL DA 9ª REGIÃO EM
FLORIANÓPOLISSC
Rodovia Maurício Sirotsky Sobrinho, s/n° KM 02,
Bairro Jurerê
Florianópolis
Telefone: (48)32822617/Fax:

Termo de Homologação n° 1/2016

**Termo de Homologação CR9 n° 03/2016 (Termo de Homologação
SEI n° 01/2016)**

O Coordenador Regional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade na 9ª Região, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Instrução Normativa ICMBio n° 09/2014,

Considerando a Portaria ICMBio/CR9 n° 04/2015, que define a atual composição do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, conforme o Processo ICMBio n° 02178.000034/201410;

Considerando a documentação apresentada pelas instituições que representarão os setores do Poder Público, População Tradicional e Sociedade Civil no referido Conselho;

Considerando a metodologia utilizada para definição das instituições representativas, bem como o processo decisório democrático junto aos setores representados; e

Considerando o atendimento aos princípios e as diretrizes previstas na Instrução Normativa ICMBio n° 09/2014.

HOMOLOGA o quantitativo de vagas e a relação das instituições representativas de cada setor que compõem o Conselho Deliberativo

¹⁴³ O documento apresentado aqui é uma cópia aproximada do original, que certamente não o substitui.

da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, descritos na lista anexa.

@cidade_unidade@, 13 de junho de 2016.

Documento assinado eletronicamente por DANIEL GUIMARAES BOLSONARO PENTEADO, Coordenador(a), em 13/06/2016, às 16:50, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.icmbio.gov.br/autenticidade> informando o código verificador 0060954 e o código CRC C6C1D6DB.

**Instituições representativas dos setores que compõem o
Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha do
Pirajubaé**

(Portaria ICMBio/CR9 n° 004/2015).

I – ÓRGÃOS PÚBLICOS

a) Órgãos públicos ambientais, dos três níveis da Federação – 01 vaga:

1. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio/RESEX Pirajubaé, sendo um titular e um suplente;

b) Órgãos do Poder Público de áreas afins, dos três níveis da Federação – 04 vagas:

2. Empresa Brasileira de Infraestrutura e Aeroportuária – INFRAERO – Aeroporto Internacional de Florianópolis, sendo um titular e um suplente;

3. Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, sendo um titular e um suplente;

4. Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina – EPAGRI, sendo um titular e um suplente;

5. Secretaria Municipal de Pesca e Maricultura de Florianópolis – SMPM/PMF, sendo um titular e um suplente.

II – POPULAÇÃO TRADICIONAL

a) Setor de Coletores de Berbigão 5 vagas:

1. Coletor de Berbigão 1, sendo um titular e um suplente;
2. Coletor de Berbigão 2, sendo um titular e um suplente;
3. Coletor de Berbigão 3, sendo um titular e suplente vago;
4. Coletor de Berbigão 4, sendo um titular e suplente vago;
5. Coletor de Berbigão 5, sendo um titular e suplente vago;

b) Setor de Desconchadeira de Berbigão – 01 vaga:

6. Desconchadeira de Berbigão, sendo um titular e suplente vago;

c) Setor de Pescadores Artesanais – 02 vagas:

7. Pescador artesanal, sendo um titular e um suplente;
8. Pescador artesanal, sendo um titular e suplente vago;

d) Setor de Pescadores Artesanais – Complemento de Renda – 05 vagas

9. Pescador artesanal – Complemento de Renda 1, sendo um titular e um suplente;
10. Pescador artesanal – Complemento de Renda 2, sendo um titular e um suplente;
11. Pescador artesanal – Complemento de Renda 3, sendo um titular e um suplente;
12. Pescador artesanal – Complemento de Renda 4, sendo um titular e um suplente;
13. Pescador artesanal – Complemento de Renda 5, sendo um titular e suplente vago;

e) Setor de Pescadores Artesanais – Usuários sem fins comerciais – 01 vaga:

14. Pescador artesanal – Usuário sem fins comerciais, sendo um titular e suplente vago;

III – SOCIEDADE CIVIL:

a) Setor de Pesca e Aquicultura – 0 vaga

b) Setor de Moradores do Entorno – 02 vagas:

1. Associação dos Moradores e Amigos Carianos AMOCAR, como titular e Associação dos Moradores do Loteamento Santos Dumont – AMOSAD, como suplente;

2. Associação dos Moradores do Campeche – AMOCAM, sendo um titular e um suplente.

c) Setor de Organizações Não Governamentais – 02 vagas:

3. Associação Coletivo UC da Ilha – Coletivo UC da Ilha, sendo um titular e um suplente;

4. Slow Food Catarinense, sendo um titular e um suplente.

IV –ENSINO E PESQUISA:

a) Setor de Universidades Públicas e Privadas – 02 vagas;

1. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – IFSC, sendo um titular e um suplente;

2. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sendo um titular e um suplente.

ANEXO B – Parecer consubstanciado do CEP¹⁴⁴

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

Título da Pesquisa: A ATUAÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO EM RESERVA EXTRATIVISTA PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

Pesquisador: Rogério Silva Portanova

Área temática:

Versão: 3

CAAE: 55707616.6.0000.0121

Instituição Proponente: Universidade Federal de Santa Catarina

Patrocinador principal: Financiamento próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.631.399

Apresentação do Projeto:

Doutorado de Luiza Landerdahl Christmann no PPG em Direito da UFSC, sob orientação do prof. Rogério Portanova. Trata-se de estudo de abordagem qualitativa que tem como objetivo verificar em que medida a proteção dos direitos socioambientais pode ser efetivada nas unidades de conservação de uso sustentável por meio da atuação dos conselhos gestores, no contexto brasileiro atual de transição paradigmática, viabilizando a emergência de novas concepções de desenvolvimento. Utilizar-se-á, além da pesquisa bibliográfica, que oferecerá respaldo teórico, de observação direta, entrevista semi-estruturada e análise documental. Serão realizadas entrevistas semi-estrutura com 30 conselheiros RESEX PIRAJUBAÉ e observação direta das reuniões do grupo.

¹⁴⁴ O documento apresentado aqui é uma cópia aproximada do original, que certamente não o substitui.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário: Verificar em que medida a proteção dos direitos socioambientais pode ser efetivada nas unidades de conservação de uso sustentável por meio da atuação dos conselhos gestores, no contexto brasileiro atual de transição paradigmática, viabilizando a emergência de novas concepções de desenvolvimento. Objetivo Secundário: 1 Explicar o processo de emergência dos novos direitos socioambientais no Brasil, destacando os elementos histórico-sociais desse processo e apresentando as bases constitucionais que respaldam a sua proteção jurídica; 2 Explicar, sob uma perspectiva crítica, a realidade de transição paradigmática na qual o Brasil se insere, apresentando as bases epistemológicas de constituição da concepção hegemônica de desenvolvimento, de modo a ressaltar a necessidade de sua transformação; 3 Discutir as unidades de conservação (UC) de uso sustentável como instrumento apto a realizar a proteção de direitos socioambientais, assim como os conselhos gestores como espécies de conselhos participativos para políticas públicas; 4 Descrever os resultados da pesquisa documental e empírica com base no estudo dos processos de participação para gestão e das concepções de desenvolvimento no contexto da Unidade de Conservação da Reserva Extrativista de Pirajubaé/SC (a definir, ainda). 5 Verificar as potencialidades e os obstáculos existentes para que os conselhos gestores em UC's de uso sustentável se constituam em espaços de práticas sociais que, mediante o embate de diferentes saberes, auxiliem na construção de novas concepções de desenvolvimento.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Análise adequada de riscos e benefícios na PB e no TCLE.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Sem comentários adicionais.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Folha de rosto assinada pelo pesquisador responsável e pelo coordenador do curso de pós-graduação em direito da UFSC. Declaração do Chefe da RESEX Marinha do Pirajubaé, informando que está ciente da realização da pesquisa e que o projeto foi apresentado e aprovado em reunião do conselho deliberativo da instituição em realizada recentemente, mas a declaração não fazia menção à resolução 466/12, e uma nova declaração, agora adequada à legislação, foi apresentada. Cronograma: o contato, a realização de entrevista e a observação das reuniões está prevista para acontecer de 01/06/2016 a 31/07/2017. Orçamento: R\$ 3.000,00 em custeio, com financiamento próprio. O TCLE, amigável e informativo está em conformidade com o que preconiza a resolução 466/12.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_667757.pdf	05/07/2016 10:43:21	Rogério Silva	Aceito
Outros	respostaaspendedencias04julho.docx	05/07/2016 10:42:11	Rogério Silva Portanova	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	termopirajuba.doc	05/07/2016 10:41:38	Rogério Silva Portanova	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	declaracaoinstituicao2.pdf	11/06/2016 13:44:10	Rogério Silva Portanova	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura	Projetoesp.doc	02/05/2016 17:58:59	Rogério Silva Portanova	Aceito
Investigador	folhaderostoassinada.pdf	02/05/2016 17:49:11	Rogério Silva Portanova	Aceito

Recomendações:

Sem recomendações adicionais.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Sem pendências.

Considerações Finais a critério do CEP:

Situação do parecer:

Aprovado

Necessita apreciação da CONEP:

Não

FLORIANÓPOLIS, 08 de julho de 2016.

Washington Portela de Souza
(Coordenador)

**ANEXO C – Autorização para atividades com finalidade científica
do sistema de autorização e informação de biodiversidade
(SISBIO)¹⁴⁵**

Ministério do Meio Ambiente - MMA
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 52366-1	Data da Emissão: 16/02/2016 14:38	Data para Revalidação*: 17/03/2017
*De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: Luiza Landerdahl Christmann	CPF: 824.214.550-49
Título do projeto: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS POR MEIO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988	
Nome da Instituição: UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	CNPJ: 83.899.526/0001-82

Cronograma de atividades

#	Descrição da atividade	Início (mês/ano)	Fim (mês/ano)
1	Apresentação do projeto para o Conselho Gestor da Resex Pirajubáé	02/2016	03/2016
2	Realização de contatos com conselheiros; início das entrevistas	02/2016	04/2016

¹⁴⁵ O documento apresentado aqui é uma cópia aproximada do original, que certamente não o substitui.

3	Entrevistas e análise de atas do Conselho Gestor	05/2016	12/2016
4	Degração das entrevistas e análise qualitativa dos resultados	01/2017	12/2017
5	Leituras e escrita da tese	01/2018	12/2018
6	Defesa final da tese	01/2019	02/2019

Observações e ressalvas

1	As atividades de campo exercidas por pessoa natural ou jurídica estrangeira, em todo o território nacional, que impliquem o deslocamento de recursos humanos e materiais, tendo por objeto coletar dados, materiais, espécimes biológicos e minerais, peças integrantes da cultura nativa e cultura popular, presente e passada, obtidos por meio de recursos e técnicas que se destinem ao estudo, à difusão ou à pesquisa, estão sujeitas a autorização do Ministério de Ciência e Tecnologia.
2	Esta autorização NÃO exige o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena (FUNAI), da unidade de conservação estadual, distrital ou municipal, ou do proprietário, arrendatário, posseiro ou morador de área dentro dos limites de unidade de conservação federal cujo processo de regularização fundiária encontra-se em curso.
3	Este documento somente poderá ser utilizado para os fins previstos na Instrução Normativa ICMBio nº 03/2014 ou na Instrução Normativa ICMBio nº 10/2010, no que especifica esta Autorização, não podendo ser utilizado para fins comerciais, industriais ou esportivos. O material biológico coletado deverá ser utilizado para atividades científicas ou didáticas no âmbito do ensino superior.
4	O titular de licença ou autorização e os membros da sua equipe deverão optar por métodos de coleta e instrumentos de captura direcionados, sempre que possível, ao grupo taxonômico de interesse, evitando a morte ou dano significativo a outros grupos; e empregar esforço de coleta ou captura que não comprometa a viabilidade de populações do grupo taxonômico de interesse em condição <i>in situ</i> .
5	O titular de autorização ou de licença permanente, assim como os membros de sua equipe, quando da violação da legislação vigente, ou quando da inadequação, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição do ato, poderá, mediante decisão motivada, ter a autorização ou licença suspensa ou revogada pelo ICMBio, nos termos da legislação brasileira em vigor.
6	Este documento não dispensa o cumprimento da legislação que dispõe sobre acesso a componente do patrimônio genético existente no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, ou ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, para fins de pesquisa científica, bioprospecção e desenvolvimento tecnológico. Veja maiores informações em www.mma.gov.br/cgen .

7	Em caso de pesquisa em UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, o pesquisador titular desta autorização deverá contactar a administração da unidade a fim de CONFIRMAR AS DATAS das expedições, as condições para realização das coletas e de uso da infra-estrutura da unidade.
---	---

Locais onde as atividades de campo serão executadas

#	Município	UUF	Descrição do Local	Tipo
1	FLORIANÓPOLIS	SSC	Sede da Resex Pirajubaé	Fora de UC Federal
2		SSC	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DO PIRAJUBAÉ	UC Federal

Destino do material biológico coletado

#	Nome local destino	Tipo Destino
1	UFSC – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	

Este documento (Autorização para atividades com finalidade científica) foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 79275211

**ANEXO D – Autorização para uso de imagem de unidade de
conservação/ICMBIO¹⁴⁶**

**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE**

RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA PIRAJUBAÉ
João Cândio Jaques, número 1375, - Florianópolis - CEP 88047011
Telefone: (48)33892746

**AUTORIZAÇÃO PARA USO DE IMAGEM DE UNIDADE DE
CONSERVAÇÃO**
Substitui a Autorização n° 3645335 do SEI

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal, autoriza **Luiza Landerdahl Christmann**, inscrita no CPF n° 824.214.550-49, a fazer uso das imagens da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé sob as seguintes condições:

1. Esta autorização refere-se apenas ao uso das imagens abaixo relacionadas em trabalhos acadêmicos e publicações de finalidade educativa, cultural e/ou científica. Qualquer outro uso ou associação a marca/produto deverá ser previamente autorizado pelo Instituto Chico Mendes;

2. O descumprimento de qualquer destas condicionantes sujeitará o autorizado às sanções prevista no Artigo 88 do Decreto 6514/2008;

3. As solicitações deverão estar rigorosamente em conformidade com o disposto na Instrução Normativa n° 19, de 16 de setembro de 2011;

4. Nos casos em que, após a emissão da autorização, restar o afastamento do uso preponderantemente educativo, cultural ou científico, deverão ser apresentadas novas solicitações de autorização ao Instituto Chico Mendes;

5. Deve constar no produto, subproduto, serviço ou de sua publicidade o nome da unidade de conservação utilizada e do Instituto

¹⁴⁶ O documento apresentado aqui é uma cópia aproximada do original, que certamente não o substitui.

Chico Mendes, e, não sendo isso possível, será cobrado acréscimo de 50% (cinquenta por cento) da tarifa aplicada;

6. A autorização de uso comercial de imagem de unidade de conservação é específica para cada utilização, devendo ser apresentada nova solicitação quando houver alteração do uso original requerido ou alterada a apresentação visual inicial ou tempo de exibição pública do produto, subproduto, serviços ou marca empresarial associada.

Relação das imagens.

ANDREA LAMBERTS
Chefe da Unidade de Conservação

Florianópolis, 13 de agosto de 2018.