

ENTRE CONSENSOS E CONFLITOS: PARTICIPAÇÃO E GESTÃO EM UMA RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA NO NORDESTE PARAENSE

Letícia Malcher Cardoso¹

 <https://orcid.org/0000-0001-5189-4970>

Carlos Valério Aguiar Gomes²

 <https://orcid.org/0000-0001-9697-7788>

José Guilherme dos Santos Fernandes³

 <https://orcid.org/0000-0001-9946-4961>

RESUMO

Este estudo analisa as formas de participação dos atores sociais na regulamentação dos instrumentos de gestão da Resex-Mar Mocapajuba, localizada no município de São Caetano de Odivelas, no nordeste paraense. Este estudo tem como abordagem a pesquisa qualitativa, realizada por meio da revisão bibliográfica e documental, pesquisa de campo, entrevista não-diretiva, aplicação de questionários semiestruturados e observação participante. Como resultado, verificou-se que a participação efetiva da sociedade civil é limitada por diversos fatores, com destaque para os relacionados à mobilidade, à comunicação, à desinformação, à mobilização e às relações de poder entre atores da cogestão do território, o que evidencia implicações nos processos de governança ambiental da Resex.

Palavras-chave: Resex-Mar Mocapajuba. Participação. Instrumentos de Gestão. Governança Ambiental.

BETWEEN CONSENSUS AND CONFLICTS: PARTICIPATION AND MANAGEMENT IN A MARINE EXTRACTIVE RESERVE IN THE NORTHEAST OF PARÁ

ABSTRACT

This study analyzes the forms of participation of social actors in the regulation of management instruments at Resex-Mar Mocapajuba, located in the municipality of São Caetano de Odivelas, in the northeast of Pará. For this study, qualitative research was used through bibliographic and documentary review, field research, non-directive interview, application of questionnaires, and participant observation. It was found that the effective participation of civil society is limited by several factors related to mobility, communication, disinformation, mobilization, and power relations. These results show implications for Resex environmental governance processes.

Keywords: Resex-Mar Mocapajuba. Participation. Management Instruments. Environmental Governance.

ENTRE CONSENSOS Y CONFLICTOS: PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN EN UNA RESERVA EXTRATIVISTA MARINA EN EL NORDESTE PARAENSE

RESUMEN

Este estudio analiza las formas de participación de los actores sociales en la reglamentación de los instrumentos de gestión de la Reserva Extractivista (Resex) Mar Mocapajuba, ubicada en el

¹ Doutoranda em Ciências Ambientais. Universidade Federal do Pará. E-mail: leticia.malcher2@gmail.com.

² Doutor em Geografia Humana. Universidade da Flórida. Docente na Universidade Federal do Pará. E-mail: valeriogomes@ufpa.br.

³ Doutor em Letras. Universidade Federal da Paraíba. Docente na Universidade Federal do Pará. E-mail: guilherme.profufpa@gmail.com.

município de São Caetano de Odivelas, en el nordeste del Estado de Pará. Para este estudio se utilizó la investigación cualitativa, por medio de una revisión bibliográfica y documental, investigación de campo, entrevistas abiertas, aplicación de cuestionarios y observación participante. Se constató que la participación efectiva de la sociedad civil está limitada por varios factores relacionados con la movilidad, la comunicación, la desinformación, la movilización y las relaciones de poder, con repercusiones en los procesos de gobernanza ambiental de la Resex.

Palabras clave: Resex-Mar Mocapajuba. Participación. Instrumentos de Gestión. Gobernanza Ambiental.

INTRODUÇÃO

Dentre os instrumentos de gestão dos recursos naturais adotados pela Política Nacional do Meio Ambiente, as Unidades de Conservação de Uso Sustentável têm se destacado pela inserção dos processos participativos em suas etapas de criação, implementação e gestão territorial. O modelo de Reserva Extrativista (Resex) foi criado a partir de forte coalizão social dos seringueiros no Acre contra a grilagem de terra e o desmatamento nos anos de 1980s; tem a sua gênese nas relações de conflitos agrários e de desenvolvimento da Amazônia (Allegretti, 1994; Almeida, 2004); são assim resultado de um intenso processo participativo de origem popular, que foi crucial para inserir, na política ambiental brasileira, uma vertente socioambiental (Allegretti, 2008; Allegretti; Schmink, 2009; Fadiga; Garcia, 2010).

Ao longo das últimas três décadas, o modelo de Resex foi adotado como uma política pública de governo em diversos contextos socioculturais e ecológicos com múltiplas e conflituosas dinâmicas de desenvolvimento regional, incluindo a criação de onze Reservas Extrativistas em ambientes costeiros no nordeste paraense, formando um amplo mosaico de proteção de ambientes de manguezais (Gomes *et al.*, 2018; Leite; Gomes, 2023). A Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba, foco central deste artigo, foi a última Resex criada na região no ano de 2014. Ao mesmo tempo, o movimento social que originou o conceito se expandiu através de diversas alianças e alinhamento de estratégias com outros movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais da Amazônia, especialmente o movimento indígena. Atuando em diferentes escalas, o movimento social desenvolveu uma grande estrutura e adotou uma identidade mais ampla, podendo canalizar efetivamente suas demandas e angariar apoio político e financeiro para otimizar o alcance de seus objetivos entorno das reivindicações das comunidades tradicionais residentes nas Resex (Pacheco; Gomes, 2023).

As Reservas Extrativistas (Resex) são territórios que apresentam uma multiplicidade de atores, e são marcadas por cenários com arenas decisórias e que permitem a participação efetiva da sociedade civil por meio do sistema de gestão compartilhada. Contudo, as relações de forças nesses espaços decisórios são frequentemente assimétricas, afetando substancialmente o caráter participativo das comunidades locais nos processos de gestão de territórios.

Nesse contexto, esses espaços envolvem distintos atores com interesses que, muitas vezes, divergem e acabam refletindo nos processos participativos e nas instâncias de governança. Assim, é importante considerar que, depois do movimento de luta pela conquista do território da Resex, na zona costeira paraense, há quase 20 anos, este vem apresentando desmobilização gradativa, desencadeada por divergências políticas locais apoiadas nos interesses regionais e internacionais do capital (Pimentel, 2019).

Os conflitos estão na gênese do modelo de Reservas Extrativistas e compreendê-los é importante para a formulação das políticas e diretrizes relacionadas aos processos de gestão e manejo das Unidades de Conservação, pois eles refletem o processo histórico das lutas sociais e da transformação econômica na construção dos espaços geográficos (Brito, 2008).

São espaços considerados como um laboratório para diversas análises referentes aos conflitos, por serem de uso comum com limites definidos, onde podem ser observados e compreendidos diversos aspectos conflitantes sobre a gestão dos recursos naturais e de interesses de desenvolvimento local, necessitando de uma visão de governança socioambiental transversal para conciliar interesses e solucionar problemáticas diversas para a gestão efetiva do território e promoção do bem-estar das populações locais (Brito, 2008).

Por tanto, este estudo se justifica pela necessidade de compreender como está acontecendo atualmente a participação social no processo de gestão compartilhada na última Reserva Extrativista Marinha criada na região, no ano de 2014.

Dentro desse contexto, e partindo da premissa de que a Reserva Extrativista Marinha é uma política pública com diversos atores e com relações complexas ao envolver aspectos socioambientais, políticos e econômicos, este estudo analisa a regulamentação dos instrumentos de gestão e as formas de participação e articulação dos atores sociais da Resex-Mar Mocapajuba.

METODOLOGIA

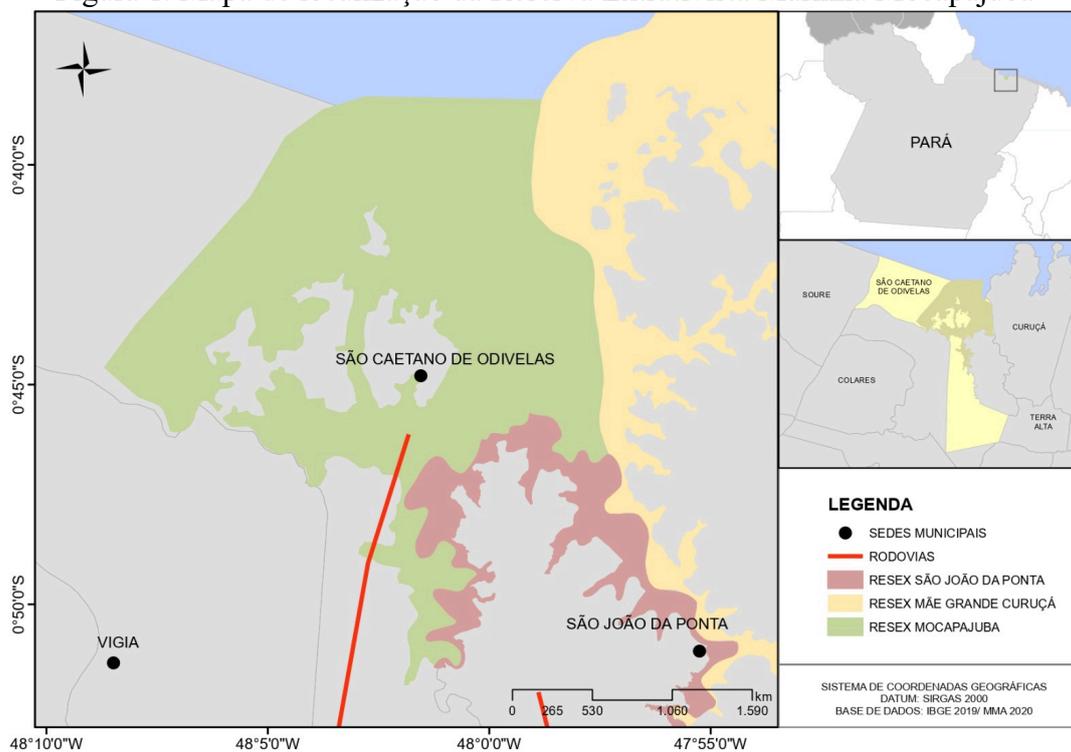
Lócus da Pesquisa

A Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba (Figura 1) é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável com gestão do governo federal, localizada no município de São Caetano de Odivelas, nordeste paraense. É formada por uma grande extensão de manguezais, em uma área que abrange 21.029 hectares, dividida em 23 comunidades e um bairro, sendo organizada em 8 polos. Os polos representam a junção de um número de comunidades que foram agrupadas de acordo com a proximidade geográfica. Esta divisão é uma estratégia de associações enquanto movimento social.

As comunidades do entorno da Resex possuem distintas formas de organização social por meio de associações relacionadas às atividades econômicas, de moradores ou culturais, clube de mães, sindicatos, entre outros. As atividades que mais se destacam são a pesca e a captura de

caranguejo, atividades que contribuíram para a criação da Resex, que foi demandada principalmente pela necessidade de preservação dos recursos naturais.

Figura 1. Mapa de localização da Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba



Procedimentos Metodológicos

A pesquisa teve um enfoque qualitativo e optou-se pelo estudo de caso (Becker, 1994). Assim, o primeiro procedimento adotado foi a pesquisa bibliográfica e documental (Brummer *et al.*, 2008), com aporte teórico sobre o tema e por meio das leituras: do Estudo Socioambiental referente à proposta de criação da Resex (Ministério do Meio Ambiente, 2014), do decreto de 10 de outubro de 2014, de criação da Resex-Mar Mocapajuba, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), da Instrução Normativa do Conselho Deliberativo, de documentos da AUREMOCA (Associação de Usuários da Resex Mocapajuba-associação mãe) e sobre outras informações da Resex.

Os critérios para definição da amostra dos sujeitos da pesquisa foram os seguintes: ser um ator social da Resex vinculado aos fóruns de discussão e atividades; e, para as instituições e organizações, terem vínculos, promoverem atividades ou fazerem parte do processo de gestão da Resex.

Nesse sentido, o universo da pesquisa compreendeu uma amostra com 30 atores: 27 atores locais (24 usuários, 1 secretário de meio ambiente e 2 lideranças), 2 servidores do ICMBio (que têm atuação na Resex). Foram realizadas entrevistas não-diretivas (Michelat, 1987) com esses sujeitos e

aplicados questionários contendo informações gerais, fatores de criação da Resex, estrutura social e gestão e participação na Reserva.

A pesquisa *in loco* compreendeu 8 visitas na Resex. A primeira incursão em campo foi de caráter exploratório, a fim de coletar informações preliminares, realizada em julho de 2018, para identificar alguns atores sociais da Resex e apresentar o estudo. Depois, foram realizadas 4 visitas entre os meses de julho, agosto, outubro e dezembro de 2019, com duração de 10 dias cada; e janeiro (duração de 8 dias), fevereiro e março de 2020 (duração de 7 dias cada); para acompanhar as atividades da Resex e verificar informações sobre os processos participativos e gestão da Reserva.

Para Angrosino (2009), a observação participante é fundamental para compreender as relações com e entre os atores da Resex, bem como entender potencialidades e fragilidades nos processos participativos e de gestão. Por isso, este procedimento foi determinante para a compreensão das relações sociais na Resex Mocapajuba. Assim, durante o campo, foi possível participar de eventos e reuniões da Resex. A participação nos eventos e reuniões possibilitou a complementação para a obtenção de dados e análise da pesquisa, por meio de observações diretas e de narrativas dos atores.

A observação participante, associada aos outros instrumentos da pesquisa, contribuiu com evidências significativas para a percepção das relações entre os atores da Resex, principalmente em relação aos processos participativos, além de facilitar a obtenção de informações que poderiam passar despercebidas durante o campo. Posteriormente às etapas de obtenção dos dados, foram feitas sistematizações com as informações a partir de relatórios, transcrições de entrevistas, análise de anotações de campo. Os materiais coletados foram organizados e contextualizados com a revisão bibliográfica.

PARTICIPAÇÃO E GESTÃO EM RESERVAS EXTRATIVISTAS

As múltiplas concepções de participação (Bordenave, 1994) vão ganhando significações conforme as forças sociais em evidência, delineando práticas sociais que ocorrem em um contexto social e histórico, no qual as relações sociais concretas e fundamentais determinam sua forma e o seu conteúdo. Nesse contexto, a participação social é condição básica e imprescindível para o alcance do desenvolvimento, em um processo de envolvimento coletivo que emergiu a partir dos anos 1980 e está associada aos movimentos de democratização no Brasil, que favoreceram a reforma político-administrativa e a descentralização das ações públicas (Freire, 2011; Rocha, 2016).

O conceito de “participação” ganhou centralidade no Brasil e na América Latina desde os processos de redemocratização das sociedades da região, em decorrência do fim dos regimes militares e das lutas de diferentes movimentos sociais, sindicais e de entidades da sociedade civil,

em virtude da ampliação de direitos sociais e políticos, bem como da luta pela democratização do fundo público por meio de políticas públicas consideradas universais (Freire, 2011).

Dentro dessa perspectiva, Dagnino (2004) afirma que o marco formal do processo de construção democrática é a Constituição de 1988, que reconheceu o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo estão aliadas a um projeto democratizante e participativo, com ênfase para a expansão da cidadania e o aprofundamento da democracia. Este projeto tem sua gênese na luta contra o regime militar, que foi constituída por setores da sociedade civil, em que os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental.

A luta dos movimentos sociais está na origem das Reservas Extrativistas e, segundo Vivacqua (2018), as diretrizes para a criação e implementação destes territórios têm a finalidade de assegurar a conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental, assim como a participação ativa das populações tradicionais, de modo que sejam reconhecidos e valorizados os seus saberes, seus modos de vida e as suas formas de organização social.

As diretrizes instituídas pela Lei nº 9.985/2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), preveem a participação da sociedade civil, com mecanismos de participação nos processos de criação, implementação e gestão das Unidades de Conservação. O Plano de Manejo, por exemplo, é um instrumento de gestão que permite a participação da população, pois, conforme o Art. 27 do SNUC, “na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas [...] será assegurada a ampla participação da população residente”.

As Resex devem possuir ainda um Conselho Deliberativo, que é mais um instrumento que contempla a gestão participativa a partir do SNUC, que é “presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato da criação da Unidade” (Art. 18, §2º, Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, 2000).

Pelo fato de serem deliberativos, os conselhos das Resex estão aptos a tomarem decisões sobre as demandas relacionadas à gestão emitirem manifestações e resoluções, sendo que sua composição deve indispensavelmente garantir a maioria de representantes das populações tradicionais da Unidade de Conservação (Prado; Seixas, 2018). Esse modelo é denominado de gestão compartilhada e prevê a participação mais efetiva dos atores sociais nos processos de tomada de decisão. A gestão compartilhada objetiva a integração de todos os atores envolvidos no processo de manejo dos recursos naturais, desde a esfera local até a governamental, o que permite o estímulo de práticas mais democráticas e socialmente mais justas (Dumith, 2012). Nesta conjuntura, a corresponsabilidade perpassa a participação social efetiva dos usuários dos recursos naturais nas

instâncias decisórias, o que é considerado fundamental para o sucesso deste modelo de gestão (Nascimento; Nascimento, 2020).

A construção social do modelo Resex é um processo dinâmico e aberto. As relações de poder se estabelecem e se reproduzem buscando concretizar a gestão participativa do território. O Conselho Deliberativo tem papel primordial, pois nele transitam os instrumentos de gestão, como o Plano de Manejo, indicam-se beneficiários de bens e serviços, além de decidir a regulação e o monitoramento de diversas atividades (Junior *et al.*, 2018).

Dessa forma, as Resex passam a ter uma gestão compartilhada entre órgão federal, comunidades, instituições de pesquisa e ensino superior e outros atores sociais (Santos; Schiavetti, 2013); estes instrumentos de gestão das Reservas Extrativistas têm possibilitado espaços para a inserção dos atores locais.

Evidentemente que esses instrumentos formais de gestão não indicam por si só o nível de desenvolvimento comunitário, o grau de participação qualificada das populações tradicionais na gestão da Unidade, a sustentabilidade ambiental e tantos outros aspectos qualitativos da consolidação das Resex. Entretanto, pode-se afirmar que esses dois instrumentos de gestão representam a base necessária sobre a qual será possível iniciar os processos que darão efetividade aos objetivos estabelecidos pelo SNUC (Silva *et al.*, 2013).

Assim, é notório que as Unidades de Conservação são criadas com a finalidade de atender às comunidades locais, de modo que estas sejam inseridas na política de gestão e nas políticas públicas, porém, nem sempre os processos participativos locais estão fortalecidos. Existem complexas relações entre atores locais atuando entre si e com atores externos, o que reflete nas estruturas de governança, pois de acordo com Ribeiro (2012), na Amazônia, a concertação, incluindo atores da sociedade civil e estatais no compartilhamento do poder neste novo território, conduz a muitos questionamentos sobre como envolver os atores sociais nas instâncias de governança do Estado.

Nesse contexto, para entender o funcionamento de uma política pública, vale compreender as relações diretas e indiretas dos diversos atores, a composição dos conselhos e comitês da Resex, como se mobilizam as pessoas para representarem suas comunidades, as redes de integração e de influência. Nessa perspectiva, Simonian (2018, p. 132) aponta que “a participação é um dos elementos mais significativos dos processos de transformação social em todos os tempos”. Há que se avançar para que as demandas das populações tradicionais se realizem amplamente, e para que todos os importantes instrumentos de cogestão não se caracterizem apenas como instrumentos de tutela, mas sim de emancipação social (Prado; Seixas, 2018).

Dessa forma, a adoção da abordagem proposta nesta pesquisa implicou a revisão de algumas experiências sobre participação e gestão em Reservas Extrativista Marinhas no Estado do Pará. A

literatura aponta para alguns fatores positivos, mas também para muitos desafios na gestão compartilhada nesses territórios, conforme apontado no quadro 1.

Quadro 1. Desafios na gestão compartilhada em Reservas Extrativistas Marinhas no Pará.

Resex Mãe Grande de Curuçá	Fragilidade sociopolítica e/ou organizativa da população com uma significativa desarticulação e disputa política/ideológica das entidades representativas dos usuários, falta de articulação entre população local e poder público – na Resex Mãe Grande de Curuçá (Batista, 2010);
Resex-Mar Mocapajuba	Fragilidades na percepção, sobre o funcionamento da Resex, da população local (Santos, 2016);
Resex-Mar Maracanã	Os espaços de tomadas de decisões apresentam-se com imposições com um público apenas receptor (Santos; Schmitz, 2016);
Resex-Mar Caeté-Taperaçu	Desafios em aliar proteção ambiental ao desenvolvimento territorial; conflitos envolvendo disputas individuais e partidárias na partilha de políticas públicas, com o intuito de distribuição de benefícios sociais (Maneschy <i>et al.</i> , 2017; Silva, 2018);
Resex-Mar de Tracuateua	Conflitos por território e desentendimentos por acesso aos recursos de uso comum, e os decorrentes do complexo sistema de propriedade (Rodrigues, 2017);
Resex-Mar São João da Ponta	Pouca representatividade da comunidade e participação dos representantes do Conselho Deliberativo da Resex e a disputa de poder entre os representantes da Associação dos Usuários (Pimentel, 2019);
Resex-Mar de Soure	Criação de relações sociais do tipo vertical, no modo inicial pelo qual o IBAMA se apropriou da gestão do território – com predominância do domínio político do território – o que gerou um campo pouco fértil à participação dos comunitários (Neves, 2020).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Essas experiências nas diversas Resex paraenses evidenciam que esses territórios são marcados por conflitos com diversas situações e contextos desfavoráveis, e que os instrumentos de gestão, embora contemplem a participação da população nas arenas decisórias da política, ainda apresentam fragilidades para efetivar a participação mais ativa da sociedade, pois esta é influenciada por diversos fatores. A participação aparece delineada nas instâncias de regulamentação da política, fruto de um legado histórico, porém a realidade aponta que, nesses territórios, os processos participativos nos fóruns de decisão são complexos e envolvem uma multiplicidade de atores e conflitos.

Assim, a participação desponta como uma importante referência a ser pesquisada em Reservas Extrativistas, pois, por meio dela, é possível analisar a efetividade, ou não, do envolvimento dos atores sociais nos diversos processos de criação, implementação e gestão da política, revelando-se a constelação de interesses que aparecem nas instâncias de governança.

CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA RESEX-MAR MOCAPAJUBA

A criação do Conselho Deliberativo em Reservas Extrativistas Marinhas propõe a promoção da gestão compartilhada. Esse modelo de gestão surge a partir do SNUC, e é algo considerado novo na trajetória desta política para ambientes costeiros, já que, nas primeiras Reservas Extrativistas Florestais no Acre, o Estado (representado pelo IBAMA) tinha apenas o papel de supervisionar e acompanhar a política, enquanto as comunidades faziam a sua autogestão.

Neste sentido, Santos (2018) aponta que a primeira Resex criada no Acre apresentava o modelo de autogestão, enquanto as demais, a partir do SNUC, desconsideraram a autogestão, característica imprescindível, instituindo a figura do “chefe” que não existia e do Conselho Deliberativo. Para o SNUC isto significou um avanço devido a muitas unidades de conservação não terem tal espaço participativo. Mas, para as Resex, significou uma preocupação sobre a diminuição do poder das comunidades e um retrocesso na intervenção dos verdadeiros protagonistas nas esferas de decisão sobre a gestão do seu território.

A transposição da política pública de Reservas Extrativistas para ambientes marinhos ocorreu ao longo do tempo e foi sofrendo algumas mudanças nesta trajetória, exemplar nesta direção é o novo modelo de gestão adotado, em que o Estado (representado pelo ICMBio na Resex-Mar Mocapajuba) passa a ser o gestor/chefe da Unidade, com a presença de um Conselho Deliberativo que contempla a participação da sociedade civil. Dessa forma, Santos (2018) afirma que a principal diferença é a transferência da gestão das Resex para a esfera governamental, acabando com o modelo de autogestão existente na concepção das primeiras Resex, criadas por “Chico Mendes” e o Movimento Social Seringueiro, aderindo novas mudanças na relação entre Estado e sociedade civil, bem como na participação e governança local.

Dessa feita, os Conselhos tiveram que seguir as questões burocráticas de gestão propostas pelo SNUC e da Instrução Normativa nº 02, de 18 de setembro de 2007, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável; uma vez criada a Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba em 2014, novos desafios surgiram, dentre eles a criação do Conselho Deliberativo. A política entrou em uma nova fase e mudou seu foco para a implementação dos instrumentos de gestão.

Dentre os instrumentos de gestão, está o Conselho Deliberativo, que, de acordo com Lima, Selva e Rodrigues (2016) tem como competências: elaborar seu regimento interno, garantir o caráter participativo na elaboração e implementação do Plano de Manejo, integrar a Unidade de Conservação com as demais áreas protegidas do entorno, acompanhar as pesquisas realizadas na Unidade, criar grupos de trabalho e câmaras técnicas, identificar conflitos e ameaças, propondo soluções, entre outras. Neste instrumento de gestão é necessário que seja garantida a paridade na sua formação, em relação à sociedade civil e ao poder público, considerando que os representantes de fato estejam envolvidos com as demandas da Unidade de Conservação. Conforme o Art. 7º, da Instrução Normativa para funcionamento e formação do Conselho Deliberativo, este deverá ser constituído por representantes do poder público, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais da Unidade de Conservação. Este instrumento de gestão possui, em sua composição, os representantes da população tradicional da Resex que terão, pelo menos, a maioria

do número de votos (50% + 1). Ademais, o conselho somente pode ser presidido por um representante do órgão gestor, o ICMBio.

De acordo com os dados levantados em campo e em documentos do processo de criação do conselho deliberativo, desde a criação da Resex-Mar Mocapajuba em 2014, esta unidade de conservação ficou sem gestor ou equipe para dar continuidade às atividades necessárias ao seu funcionamento; somente em 2016 foi designado um servidor do ICMBio para a gestão. A partir de então, foram iniciados os acordos para a criação do Conselho Deliberativo, e, no final de 2017, ocorreram as primeiras reuniões para sensibilização e identificação das comunidades, de abrangência da Resex, pela equipe do ICMBio. Em 21 de abril de 2018, houve a primeira reunião com representações das comunidades tradicionais, do poder público e de instituições de ensino e pesquisa, além de outros setores da sociedade civil. Assim, foram estabelecidos Grupos de Trabalhos com o objetivo de auxiliar e acompanhar as atividades, de acordo com o disposto na Instrução Normativa do ICMBio nº 09/2014.

Posteriormente à composição dos Grupos de Trabalhos, ocorreu a segunda reunião no dia 15 de junho de 2018 para a caracterização do território da Resex, a construção de um plano de ação e a articulação de uma agenda para as oficinas comunitárias. As reuniões deveriam ocorrer todas ainda em 2018, porém, em virtude de problemas administrativos com recursos da conta vinculados ao Plano Operacional Anual (POA) 2018/2019 da Resex-Mar Mocapajuba, que seriam destinados à formação do Conselho Gestor, apenas a partir do final de 2018 a equipe conseguiu acessar o recurso e retomar as atividades. Dessa forma, em 04 de dezembro de 2018, foi realizada a terceira reunião para reajustar o calendário das ações.

De acordo com os ajustes, ocorreram cinco oficinas comunitárias em 2019 e uma reunião final, que compreendeu os principais resultados das oficinas comunitárias para definição da composição dos membros que iriam compor o conselho. Foram realizadas também reuniões da AUREMOCA nos 8 Polos da Resex, no período de 01 a 05 de abril de 2019, para a escolha (por meio de eleição) dos conselheiros representantes de cada Polo. No decorrer das oficinas comunitárias, foram mapeadas instituições do setor público, representações da sociedade civil organizada e dos setores/atores da Resex, e foram realizadas as escolhas, por meio de eleição, de delegados para representarem as comunidades na reunião final, realizada em 12 de abril de 2019.

Durante o mapeamento nas oficinas comunitárias, foram citadas diversas instituições, apontadas com grande importância para as comunidades dos polos. Porém, nem todas foram consideradas capazes de colaborar com a gestão da Resex pelo fato de algumas instituições apresentarem importância restrita a apenas uma comunidade, não tendo representatividade em todo o território da Resex, e por não terem nenhuma relação com o uso dos recursos naturais ou aspectos

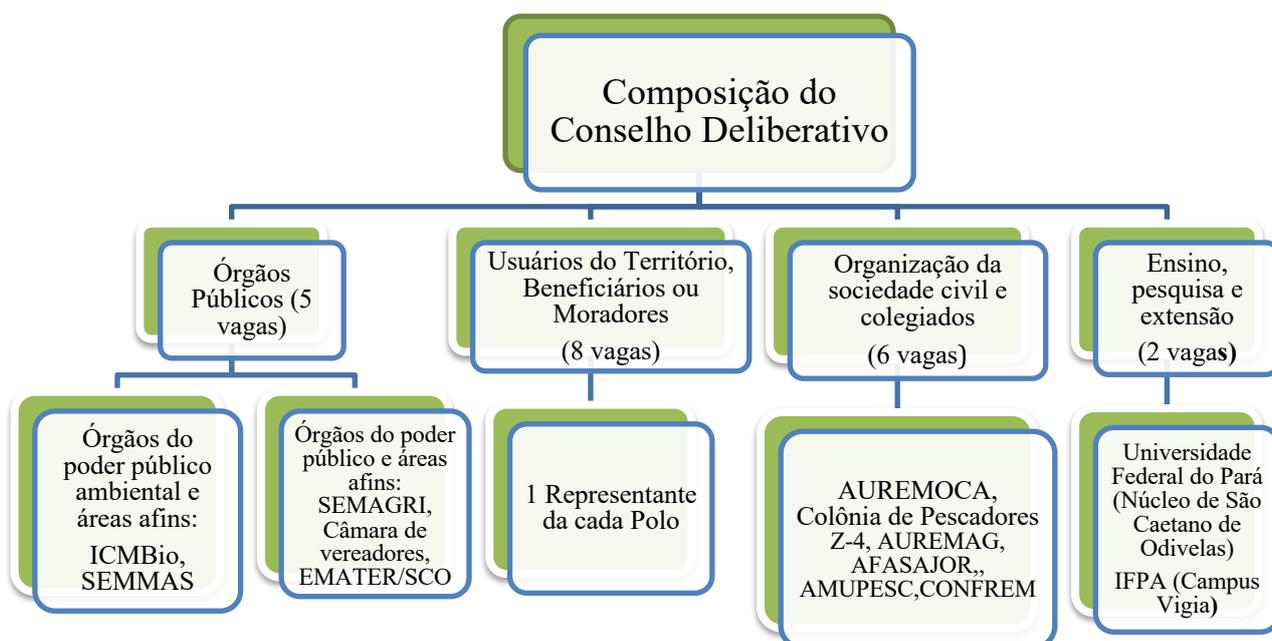
de relevância ambiental. Assim, foram mapeadas 18 instituições do poder público de diferentes setores das esferas municipal, federal e estadual e 25 organizações da sociedade civil.

Na reunião final do dia 12 de abril de 2019, representantes de três entidades da Sociedade Civil Organizada, Central das Resex Marinhas do Pará (CAUREM), Comissão Nacional de Fortalecimento das Resex Marinhas e Costeiras (CONFREM) e Associação dos Caranguejeiros de São Caetano de Odivelas (ASCA) reclamaram do fato de não terem sido incluídas no Conselho, pois não foram citadas nas oficinas comunitárias, não sendo, portanto, mapeadas nem convidadas. Em contrapartida, as demandas e justificativas dessas entidades foram aprovadas pelos delegados, e, pelo fato de terem que reduzir o quantitativo de entidades, outras tiveram que ser retiradas. Após intenso diálogo dos presentes na reunião, o Conselho Deliberativo ficou estabelecido (preliminarmente) com 31 membros, sendo 8 instituições do poder público e 23 da sociedade civil organizada.

Depois dessas etapas, o ICMBio encaminhou ofícios a essas instituições para convidá-las a fazer parte do Conselho Deliberativo e encaminharem resposta manifestando interesse e aceite. Assim, algumas instituições/organizações não foram incluídas por não responderem, não apresentarem as documentações necessárias ou não corresponderem a uma entidade “legalmente constituída”, conforme a Instrução Normativa do ICMBio de nº 09/2014, artigo 18, itens V e VI.

Dessa forma, o resultado atual da composição que consta no processo de criação nº 02122.001647/2017-54, do conselho deliberativo da Resex-Mar Mocapajuba, está representada na figura 2, com as entidades que demonstraram interesse e enviaram as devidas documentações.

Figura 2. Organograma com a composição vindoura do Conselho Deliberativo segundo o processo de criação em andamento.



A composição do Conselho Deliberativo contempla um total de 21 vagas, distribuídas entre poder público, representações sociais e instituições de pesquisa. Cada vaga é composta por um representante titular e um suplente. Observa-se que as associações locais que fizeram parte do processo de criação ainda estão articuladas na gestão, como a AMUPESC e a Colônia de Pescadores. Nessa configuração, surgiram outras que, segundo os relatos de campo, foram as que apareceram como maior representatividade nas oficinas realizadas para compor o conselho e atenderam ao disposto na Instrução Normativa nº 09/2014, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais.

Assim, a Resex-Mar Mocapajuba hoje tem uma composição do Conselho Deliberativo com um processo de criação do conselho em andamento e aguardando aprovação de órgãos gestores federais. Para que os outros instrumentos de gestão sejam implementados, há a necessidade do funcionamento do Conselho Deliberativo, capaz de deliberar as decisões a serem tomadas para a Resex. Esse é um dos entraves que a gestão enfrenta atualmente para que os outros instrumentos sejam implementados.

Verificou-se que os prazos estipulados para as etapas pós-criação, assim como a complexidade que permeia todo o processo, acabaram sendo uma justificativa para que os gestores as realizem, em muitos casos, até mesmo sem a efetiva participação dos comunitários, o que acaba gerando descontentamento, falta de clareza quanto aos objetivos e ao funcionamento da Resex, comprometendo o futuro da gestão. Junior *et al.* (2018) apontam que o Conselho Deliberativo é componente crucial na gestão, pois, em teoria, ele deve assegurar e expressar os interesses, valores e representações sobre o território, e canalizar conflitos subsidiando a formação de consensos mínimos entre os grupos sociais.

A composição do Conselho Deliberativo pode representar uma conquista às representações sociais e ser um espaço capaz de assegurar a gestão compartilhada. Em contrapartida, se estiver com a base fragilizada e sem uma efetiva participação dos atores sociais locais, dificilmente conseguirá legitimar as demandas da sociedade civil, mas sim de interesses individuais. Esse importante instrumento de cogestão apresenta, ainda, muitos desafios para ser implementado, e muitas Unidades de Conservação na Amazônia, mesmo após décadas de criação, ainda não têm conselho deliberativo regulamentado. No entanto, isso não significa uma “estagnação” de processos decisórios pelas comunidades e pelo Estado.

Compreende-se que a realidade estudada é uma parcela de uma totalidade de territórios abrangidos por Unidades de Conservação e que, de acordo com a literatura, apresentam muitas

similaridades (Santos; Schmitz, 2016; Neves, 2020; Mota *et al.*, 2023), pois as populações que vivem nestes territórios são marcadas por embates com o poder público, e sempre tiveram que lutar para terem suas demandas atendidas. Com o passar dos anos, a política avançou para outros territórios e foi se reinventando com novos protagonistas e formas de gestão.

Governança ambiental: participação e relações de poder na Resex-Mar Mocapajuba

O conceito de governança ambiental captura as assimetrias existentes nas relações de poder existentes na Resex-Mar Mocapajuba, visto que, neste território, há heterogeneidades nas relações sociais estabelecidas. Nesse contexto, Câmara (2013) considera que a governança ambiental, apesar de já bem consolidada no Brasil, ainda necessita de amparo na constituição de processos de gestão ambiental, nos seus aspectos legais, institucionais, de representatividade dos atores sociais e de interface com as demais políticas públicas. A compreensão da instituição da governança ambiental pode auxiliar na análise da complexidade das relações entre o governo, o setor privado, o terceiro setor e a sociedade, assim como as suas interações com o meio ambiente.

Assim, ao falar de governança, refere-se, aqui, basicamente a um modo não hierárquico de governo, em que atores não estatais e diversos segmentos da sociedade atuam na formulação e implementação de políticas públicas (Jacobi; Sinisgalli, 2012). Considerando o cenário de disputas por poder e as complexas relações entre os distintos atores, a governança tem sido objeto de debate no que se refere tanto ao seu significado, como à amplitude das questões que a envolve. As demandas relacionadas à governança indicam a importância da participação dos atores cujos interesses estejam em questão nos processos de tomada de decisões e de gestão (Lorenzetti; Carrion, 2012).

Partindo de uma extensa revisão bibliográfica sobre governança ambiental, Soares (2015) considera que a governança ambiental no Brasil expressa diversas significações, como: capacidade de ação do estado, exercício de poder, atuação múltipla de atores da esfera governamental ou da sociedade civil, formas de gestão, arcabouço normativo e regulatório, incluindo tratados e acordos, políticas de gestão ambiental, além de outros que incluem novas e significativas relações na maneira do agir humano com o meio ambiente.

Dentro dessa perspectiva, na Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba é notório que existem jogos de interesses e relações de poder que desencadeiam conflitos entre os atores sociais e que interferem diretamente nas instâncias de governança. As disputas por poder começam a aparecer e a participação começa a gerar questionamentos, porque existem atores que não se consideram incluídos no processo.

Nesses espaços em que os diferentes atores participam, foi possível observar os diversos interesses que estão em jogo nas relações com esta política pública. É o caso do poder público

municipal e das organizações sociais que não conseguem dialogar para que se chegue a um consenso sobre atividades necessárias ao funcionamento institucional da Resex. Fatos que também foram encontrados por Junior *et al.* (2018), em estudos realizados na Resex-Mar Caeté-Taperaçu, localizada no nordeste paraense, trazem à luz que as relações de poder estão presentes não só internamente com os comunitários, mas também com os atores políticos, apresentando divergências com a prefeitura. Os contextos políticos e econômicos locais diferem substancialmente onde Resex são implementadas, e, em muitos casos, são percebidos pelas elites políticas locais como territórios antagônicos às suas visões de desenvolvimento local. Por outro lado, quando as forças de poder político local são favoráveis, isto tende a impulsionar o fortalecimento dos instrumentos de gestão territorial e a implementação de políticas públicas dos residentes das Resex.

Dessa forma, verificou-se que a participação social também é limitada por fatores relacionadas à mobilidade, pois a maioria das reuniões ocorrem na sede do município e, em virtude disso, há uma certa dificuldade para chegar aos locais dos encontros. Ademais, geralmente, não há recursos financeiros suficientes para que todos possam se deslocar de suas comunidades. Em relação à comunicação, os atores enfatizaram que o avanço da tecnologia facilitou bastante a interação, porque eles conseguem repassar as informações (como, por exemplo, avisos das reuniões e eventos) por meio das redes sociais, porém, esse acesso é dificultado em algumas comunidades em que a rede das operadoras não apresenta um bom funcionamento, como se pode perceber na fala de alguns entrevistados:

Quando tem algum evento ou reunião sobre a Resex, mesmo eu morando na Santa Maria que fica um pouco longe do centro da cidade, eu sou avisada pelo whatsapp, facebook ou então me ligam. Aí eu vou (Entrevistada D, Polo Santa Maria da Barreta).
Aqui é um pouco ruim de área, mas mesmo assim pega a internet. Quando a gente precisa saber de alguma coisa nos avisam por celular; por que não dá pra virem toda vez aqui, devido a distância. E quando a gente tem dinheiro pra colocar gasolina na moto, a gente vai. Mas, isso aqui...por que tem comunidade que nem pega área (Entrevistada C, Polo Boa Vista).

Nesse contexto, Santos e Schmitz (2016), em pesquisa sobre participação na Resex-Mar Maracanã, também apontaram dificuldades relacionadas aos custos para participar nos eventos e reuniões, pois os atores sociais enfatizaram que, por terem que desembolsar recursos próprios, eles deixam de participar de cursos, palestras ou outros eventos que possam contribuir com o seu melhor entendimento sobre as normas ambientais ou mesmo as regras em vigor, no local que orientam, em relação à conservação da área coletiva de uso comum, e que, conseqüentemente, seriam compartilhadas com os demais atores sociais. Fato que foi evidenciado também na Resex-Mar Mocapajuba e que foi utilizado como justificativa para a ausência da população nos eventos e reuniões, principalmente em relação às comunidades mais distantes da sede do município.

Outro fator verificado é a falta de informação e esclarecimento sobre a política pública, o que demonstra uma insatisfação de alguns atores sociais, em relação ao funcionamento da Resex. Muitos não sabem informações básicas sobre esta política pública que também os incluem e que permite a participação ativa da sociedade civil. Fato que foi identificado na fala de alguns entrevistados:

Eu não sei o que é uma Resex, mas parece que nos tá dentro de uma... já ouvi falar disso no mercado de peixe. Ouvi uns comentários (Entrevistado F, Polo Cidade).
É difícil pra gente estar dentro de uma Resex e não saber ao certo como é e como funciona...a gente deveria ser os principais a ser informado, já que tem a ver com o que a gente trabalha que é a pesca e o caranguejo (Entrevistada H, Polo Cachoeira).

A desinformação representa um dos fatores limitantes para a participação da população que vive na Resex. A Unidade de Conservação ainda hoje passa pela etapa referente a implementação dos instrumentos de gestão; porém muitos atores, principalmente os usuários, ainda desconhecem o funcionamento da política.

A falta de mobilização também é um fator que tem influenciado para a ausência de atores sociais nos eventos e fóruns de discussões da Resex. As lideranças encontram dificuldades para conseguir atrair a população, o que contribui para que a política não tenha uma efetiva participação social. Isso pode ser percebido nas narrativas dos entrevistados:

A participação da comunidade é muito importante porque são elas que conhecem a realidade das comunidades, já que vivem lá. E tem que levar as informações pras lideranças pra que as demandas cheguem até no Conselho (quando já tiver funcionando) pra que seja tomada qualquer decisão. Mas é o que eu sempre digo: que o pescador é tipo assim quem tem um filho malcriado que não quer obedecer. O pai chama a primeira vez atenção, chama a segunda, a terceira. Assim, mesmo acontece. A gente convida pras reuniões e capacitações pra participar, mas poucos têm aparecido. E depois por não ouvirem e não obedecerem o chamado se sentem prejudicado, mas eles também não tão fazendo o papel deles (Entrevistado A, Presidente da Associação de Usuários da Resex-Mar Mocapajuba).
O processo participativo não é algo rápido de fazer. Não é só fazer uma reunião e criar o conselho. É preciso fazer o processo de capacitação, com as comunidades, publicizar o processo para que não haja questionamentos. Tentamos garantir o máximo de participação, mas as vezes não conseguimos (Entrevistada 1, Servidora do ICMBio).
“O principal problema que ainda temos hoje é a mobilização. Conseguir fazer uma boa mobilização. Isso foi enfrentado nas oficinas para o processo de composição do conselho deliberativo, mesmo tendo uma mobilização prévia. Convencer as pessoas que é importante participar dos fóruns de debate, mesmo que o assunto não seja crédito, não seja o monetário. Que seja a importância do território e a parte ambiental. Esses ainda são o nosso principal gargalo” (Entrevistado 2, Servidor do ICMBio).

Fica evidente nos discursos que a participação e mobilização ainda apresentam muitas fragilidades, mesmo que os canais de participação estejam abertos a todas as comunidades. Poucos são os que desejam se engajar ativamente nas atividades da Resex e aqueles que se dispõem a fazê-lo acabam dominando e tendo maior destaque, ainda que para alguns isso ocorra de maneira involuntária.

A construção social da instituição Resex é um processo dinâmico e aberto. Relações de poder se estabelecem e se reproduzem na tentativa de efetivar a gestão participativa do território (Junior *et al.*, 2018). Os conflitos vão surgindo nas instâncias de governança entre os diversos atores que apresentam similaridades e divergências em seus discursos.

Para alguns, a descentralização e a participação possibilitarão tomadas de decisões e irão garantir autonomia. “A participação da sociedade nos processos decisórios, com direitos sociais que se efetivam por meio de políticas públicas, é a forma de realizar a governança, descentralizando funções e ampliando o número de participantes” (Camargo, 2016, p. 14), porém, o que se percebe é que nesta política, cuja participação social é uma premissa, quem detém o controle é o Estado (representado na Resex-Mar Mocapajuba pelo ICMBio), que tem conduzido grande parte do processo. Isso se fortalece, principalmente, em territórios cujas representações da sociedade civil apresentam fragilidades, conflitos de representatividade e relações distintas de interesses em sua base.

Algumas decisões acabam sendo tomadas sem a participação efetiva da comunidade, o que evidencia implicações nos processos de governança da Resex, pois, segundo Ribeiro (2012), o ideal do desenvolvimento participativo não consiste em práticas democráticas amplas, mas preconiza reflexões sobre como envolver os atores concernidos nas instâncias de governança do Estado.

A participação e os grupos de interesses na implementação de políticas públicas podem ser motivos de problemas para o processo de governança quando as organizações da sociedade civil não se encontram adequadamente representadas.

Na Resex-Mar Mocapajuba, o cenário atual evidencia disputas e insatisfações, revelando assimetrias na participação e no processo democrático estabelecido nas normas que regem as Unidades de Conservação. As organizações sociais, por não apresentarem uma base fortalecida, contribuem para que uma parcela da população não se sinta representada. Em um contexto maior, recentemente, a participação social ficou ainda mais fragilizada com o desmonte causado pelo recente governo de Jair Bolsonaro, que representou uma ameaça aos canais de participação e que tentou reduzir o papel da sociedade civil nas políticas públicas, principalmente as de cunho ambiental. As populações tradicionais e suas representações nas políticas públicas, para o governo, foram vistas como um atraso para a economia e para o Estado.

Em meio a essa arena de caos e retrocesso democrático, os conflitos internos nas comunidades tradicionais podem contribuir com a implementação de uma política que desconsidere processos participativos e a multiplicidade de atores existentes em seus territórios. Em contrapartida, quando há organizações sociais fortalecidas, fica mais fácil combater um governo que tentou acabar com as “vozes” da sociedade civil, por isso a necessidade de fortalecimento dos

movimentos sociais que se encontram nos territórios, com implementação de políticas públicas como as Reservas Extrativistas.

Nesse contexto, Brito (2008) considera que não se pode afirmar que os conflitos na gestão ambiental e, principalmente, no gerenciamento das Unidades de Conservação, são somente negativos, pois é com as relações conflituosas que surgem diversas formas de compreensão e de crescimento, dando origem às negociações e à busca por mecanismos para a regulação da gestão destes territórios.

Portanto, os conflitos expressam que a realidade local é resultado das diversas relações sociais e políticas. Essas questões revelam fragilidades existentes e que, se bem compreendidas, podem direcionar na busca de alianças necessárias à gestão e ao desenvolvimento do território. A gestão participativa deve abrir espaços para os diversos segmentos, mas também proporcionar o diálogo, compreender os interesses e posicionamentos para que as decisões sejam tomadas de forma horizontal, democrática e possam legitimar as demandas da coletividade. A própria trajetória do movimento social dos seringueiros, que criou a proposta de Resex, é marcada por conflitos internos e dilemas ao estabelecer uma relação próxima com as instituições de Estado para suas reivindicações e, ao mesmo tempo, também manter sua autonomia política (Pacheco; Gomes, 2023).

Conflitos emergentes: Mercado de Crédito de Carbono na Resex-Mar Mocapajuba

As reservas extrativistas surgem como um instrumento de política pública de participação direta dos segmentos da sociedade. No entanto, entender e implementar o processo participativo a partir da ótica de povos e comunidades tradicionais tem sido o maior desafio na gestão das Resex. Primeiramente, deve-se considerar a paridade na representação, isto porque é necessária a representação de segmentos na composição do Conselho Deliberativo: representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área da Resex (segundo § 2º Art. 18 Lei nº 9.985/2000). Esta normativa é amparada amplamente na Constituição Federal de 1988, que diz que: todos/as brasileiros/as têm “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (Art. 255, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Os problemas passam a ocorrer quando não se garante uma paridade na participação, posto que os segmentos de órgãos públicos e representantes da sociedade civil, via de regra, estão mais bem preparados na lida dos protocolos de representação, enquanto que a representação dos povos e comunidades tradicionais tem grande dificuldade na intercessão por ocasião de reuniões do Conselho, pois não tem, por vezes: (a) autonomia na tomada de decisão em conformidade com os

interesses de seus pares, isto é, preparada para expor suas ideias e tomar decisões no conselho sem coação de nenhuma forma; (b) conhecimento sobre a UC e seu entorno, e ainda sobre normativas referentes à atividade de conselheiro; e (c) disponibilidade e/ou condições para participar das atividades do conselho.

Com isso, a paridade restringe-se unicamente a um valor numérico, ou seja, na quantidade proporcional de representantes conforme os segmentos representados, mas efetivamente a participação em um “fórum de discussão, negociação e gestão da Unidade de Conservação, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e políticas” (Instrução Normativa 9/2014, ICMBio), como deve ser o papel de um/a conselheiro/a de Resex, é pouco efetivo.

Ilustra-se aqui esses desafios a partir de um exemplo polêmico sobre mercado de crédito de carbono discutido no Conselho da Resex-Mar Mocapajuba, e que simboliza a emergência de novos conflitos nesse espaço decisório sobre a gestão da Resex. Em outubro de 2021, por ocasião da solicitação de parceria, entre a Auremoca – Associação de Usuários da Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba – e a Carbonext, empresa paulista focada no mercado mundial de compra e venda de créditos de carbono, baseados em Projetos REDD+, houve a apresentação no Conselho da Resex-Mar Mocapajuba de um contrato já devidamente assinado pelos representantes da Carbonext e pelo presidente da Auremoca.

Essa pactuação teve como testemunha uma importante liderança comunitária da região pela luta de criação de Resex e agora integra uma rede de mulheres marisqueiras das reservas marinhas no litoral paraense, e é filiada à Comissão Nacional de Fortalecimento das Resex Marinhas e Costeiras. Mas, por que essas duas lideranças comunitárias haveriam de apoiar um contrato de uma empresa que se propõe a sustentar, mais do que a floresta, um modelo polêmico de negociação de crédito de carbono de interesses de empresas em países ricos da Europa e dos EUA?

Ao que parece, existe um movimento que, travestido de ambientalista, adentra os Conselhos das Resex no Estado do Pará, reconhecidamente o Estado com o maior cinturão de manguezais contínuos do Brasil, para influenciar, com o discurso preservacionista, as tomadas de decisão em nome de suposto efeito benéfico do crédito de carbono. Isto porque grandes conglomerados de empresas, como a Carbonext, e ONGs internacionais, como a Rare, tem reiterado os discursos dos mercados bilionários de créditos de carbono: esta última inclusive, para seduzir com seu discurso institucional, não economiza em destratar e suspeitar das políticas de governo e suas instituições:

No Brasil, apesar da gestão da pesca baseada nas áreas por meio das unidades de conservação de uso sustentável, que são estabelecidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e fornecem acesso preferencial aos pescadores tradicionais, as comunidades ainda carecem de confiança nas instituições responsáveis para gerenciar sustentavelmente as pescarias e seus territórios. Além disso, desconfiam do governo e de sua capacidade para administrar adequadamente a área; e essa desconfiança é agravada por escândalos políticos de corrupção que continuam a desestabilizar o país (Pesca para sempre no Brasil, n.d).

Ao que parece o discurso que levanta suspeitas apenas serve para trazer, para sua causa, seus defensores, e assim barganhar adeptos nos conselhos porque, unicamente, a Rare poderá “salvar” as comunidades pesqueiras do Salgado das garras dos corruptos servidores públicos e políticos, e, assim, melhorar a qualidade de vida dos pescadores/as. Uma dessas vias é a compra e venda de créditos de carbono no mercado internacional.

Da ocasião de apresentação desse contrato na reunião do Conselho da Resex-Mar Mocapajuba um dos autores deste trabalho, estava presente, na condição de conselheiro representante da Universidade Federal do Pará, o presidente da associação Auremoca e o gestor da Resex (servidor do ICMBio) à época. Estes levaram como ponto de pauta a discussão acerca da aprovação do contrato, e o autor, tendo lido previamente o contrato, manifestou-se quanto aos seguintes pontos:

a) no item “obrigações das partes”, no caso, Auremoca a Carbonext, dizia que a primeira se comprometia a realizar a vigilância e a manutenção da área de interesse para a captura de carbono, inclusive respondendo formalmente perante terceiros, evitando e coibindo incêndios e danos à vegetação. Em contraponto, no item “divisão dos créditos”, quem efetivamente receberia a maior parte era a Carbonext, com 50% dos recebíveis totais, sendo 20% a título de gestão, proteção e monitoramento da região. Esse monitoramento seria à distância, a partir de imagens de satélites analisadas em São Paulo, enquanto, na linha de frente, tentando contornar conflitos locais, quem ficaria seriam os extrativistas, que muitas vezes convivem cotidianamente com os agressores dos manguezais. Além disso, a Carbonext ficaria com mais 30% como seu lucro, ou seja, as comunidades tradicionais, que por tanto tempo preservaram a natureza e enfrentaram, anos a fio, os desmandos de interesses escusos, só teriam efetivamente a metade dos recursos, enquanto terceiros, sem nenhuma relação histórica, social e cultural com o espaço levariam a outra metade.

b) no item “direito de imagem”, a Carbonext teria “direito de uso do nome e imagem do Projeto em seus materiais de marketing e divulgação”. No entanto, era vedada a divulgação de nome e/ou imagem do Projeto e da Carbonext pela Auremoca sem autorização prévia e expressa. Aqui fica patente a afronta ao princípio de reciprocidade, que é a qualidade em uma relação contratual que exige sacrifícios e estabelece vantagens aos envolvidos de forma equânime, uma vez que, neste caso, inexistia o equilíbrio contratual.

c) Por fim, ficava estabelecido que a sede para a mediação e arbitragem seria o foro de São Paulo, sendo a arbitragem administrativa a Câmara de Mediação, Conciliação e Arbitragem da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). E daí fica a questão: como o presidente da associação de usuários da Resex, extrativista e pertencente a um movimento social sem grandes

recursos, poderia dispor de advogados em São Paulo e mesmo se deslocar a qualquer tempo, com gastos de transporte e hospedagem, para dirimir qualquer problema de ordem contratual?

Em resumo, ao que parece, todo o contrato foi construído de forma a ser incompreensível e que os direitos dos extrativistas fossem minimizados, de forma a não terem alternativa aos problemas que venham a surgir, posto que o contrato teria a validade de 20 anos, e qualquer rescisão por parte da Auremoca, ou mesmo da empresa, garantiria à Carbonext, pelo prazo contratual, o percentual de 30% dos recursos, mesmo que outra empresa assumisse o empreendimento.

De fato, o autor, que no momento da reunião também estava como o conselheiro e representante da UFPA, observando todas essas incoerências entre preservação ambiental e ganhos capitalistas da empresa, de chofre se manifestou contrário ao acordo, sendo acompanhado pela maioria dos conselheiros. Mas isso só foi possível por duas razões: primeiro, a atuação do conselheiro e da instituição de pesquisa e ensino superior na região já era longínqua, o que garantiu a credibilidade na fala dele e no respeito ao discurso científico; e, segundo, as explicações e justificativas do autor foram traduzidas de forma que o discurso não fosse o “cientificista” e sim palatável e compreensível aos demais.

Como conclusão, ressalta-se a máxima de que existem discursos que entram em acordos e choques em um Conselho de Resex, por isso a importância de haver diferentes lugares de falas, isto é, de diferentes instituições e representações, assegurando que haja não somente espaços de debates e discussões, mas de formações recíprocas entre os/as conselheiros/as, como assegura a Portaria 881/2020, do ICMBio, que criou o Conselho da Resex Mocapajuba.

Deve haver a interação e interculturalidade entre os órgãos públicos, os/as usuários/as e moradores/as da UC e seu entorno, as organizações não-governamentais e as instituições de ensino, pesquisa e extensão. E essa condição deve sempre ser mantida, posto que, como em qualquer conselho gestor, existem interesses variados e discursos que devem ser desconstruídos pela contrariedade e contradição em relação ao histórico e práticas dos/as interessados/as.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados obtidos nesta pesquisa, verificou-se que, na Resex-Mar Mocapajuba, a efetiva participação das representações sociais é limitada por aspectos de mobilidade, recursos financeiros, falta de mobilização e desinformação sobre a arquitetura política de gestão do território da Reserva. Em meio a essas questões, somam-se conflitos de interesse, representatividade e relações de poder; envolvendo atores sociais e atores políticos. Os atores locais ainda são sujeitos do processo, mas com uma participação fragilizada, que é reflexo da ineficiente mobilização e engajamento da sociedade civil.

O Conselho Deliberativo, enquanto um importante instrumento de gestão e espaço de decisões para a Resex, que efetiva e legitima representações e demandas da sociedade civil, ainda passa por questões burocráticas para ser verdadeiramente efetivado. Isso fragiliza substancialmente ambos: processos de participação social na gestão e iniciativas de governança ambiental pelo Estado representado pelo ICMBio. Assim, a efetiva consolidação do Conselho Deliberativo é crucial para diminuir tensões e conflitos, e favorecer consensos para uma participação e gestão mais efetiva da Reserva.

A trajetória das Unidades de Conservação traz inovações e, ao chegar aos ambientes marinhos, apresentam novas formas de gestão do território. Esse modelo de gestão prevê a participação da comunidade, inclusive com um número expressivo de representantes da sociedade civil, porém, quem conduz os processos são representantes de órgãos governamentais.

A transposição do modelo de Resex para o bioma marinho trouxe novos desafios para os processos de criação e implementação dos diversos instrumentos de gestão.

De acordo com o que foi evidenciado nesta pesquisa, para que esse modelo de gestão compartilhada se consolide, há a necessidade de uma maior articulação e engajamento social para que a gestão, de fato, ocorra de forma horizontal e as decisões legitimem as demandas das comunidades existentes na Resex. A gestão compartilhada conduz a novas possibilidades, mas apresenta dificuldades quando a participação ativa das comunidades se apresenta fragilizada, com conflitos inerentes à representatividade e ao poder.

Todas essas questões refletem nas instâncias de governança e contribuem para que se desenhe um espaço com similaridades e divergências entre atores; e que, se bem compreendidas e negociadas, projetarão a consolidação dos princípios almejados na criação de uma Reserva Extrativista para a uma bem-sucedida governança territorial e ambiental local.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, M. H. Reservas extrativistas: parâmetros para uma política de desenvolvimento sustentável na Amazônia. In: ARNDT, R. (Ed.). *O Destino da floresta: Reservas Extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro: Dumará, p. 17-47, 1994.

ALLEGRETTI, M. H. A construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. *Desenvolvimento Meio Ambiente*, v. 18, p. 39-59, 2008.

ALLEGRETTI, M.; SCHMINK, M. When social movement proposals become policy: experiments in sustainable development in the Brazilian Amazon. In: DEERE, C. D.; ROYCE, F. S. (Eds.). *Rural social movements in Latin America: organizing for sustainable livelihoods*. Gainesville: University of Florida Press, p. 196-213, 2009.

ALMEIDA, M. W. B. Direito à floresta e ambientalismo: Seringueiros e suas lutas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19, n.55, p.33-53, 2004.

ANGROSINO, M. *Etnografia e observação participante*. Trad. José Fonseca. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 1-138.

BATISTA, I. M. S. *Fragilidade sociopolítica e/ou organizativa da população com uma significativa desarticulação e disputa política/ideológica das entidades representativas dos usuários, falta de articulação entre população local e poder público*. 2010. 199 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico úmido), Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

BECKER, H. S. *Observação social e estudos de caso sociais: métodos de pesquisa em ciências sociais*. Tradução Marcos Estevão e Renato Aguiar. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 117-133.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 1-81.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Instrução Normativa nº 02*, de 18 de setembro de 2007, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in022007.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2019.

BRASIL. Decreto de 10 de outubro de 2014. *Dispõe sobre a criação da Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba, no município de São Caetano de Odivelas no estado do Pará*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL-03/-Ato2011-2014/2014/Dsn/Dsn14009.htm>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. *Instrução Normativa ICMBio nº 09*, de 05 de dezembro de 2014- Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br>. Acesso em: 02 jan. 2019.

BRITO, D. M. C. Conflitos em unidades de conservação. *Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais*, n. 1, p.1-12, 2008.

BRUMMER, A.; ROSENFELD, C. L.; HOLZMANN, L.; SANTOS, T. S. A elaboração de projeto de pesquisa em ciências sociais. In: PINTO, C. R. J.; GUAZZELI, C. A. B. (Orgs). *Ciências humanas: pesquisa e método*. Porto Alegre: Editora: UFRGS, 2008, p. 125-147.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 125-146, 2013.

CAMARGO, D. A. *Reflexões sobre governança democrática no poder local: a arte de governar compartilhada entre estado e sociedade*. In: XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2016.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*: FACES/ Universidad Central de Venezuela, 2004.

DUMITH, R. C. A importância da gestão compartilhada e das áreas marinhas protegidas para o sistema sociológico da pesca artesanal: o caso das reservas extrativistas marinhas. *Geo Textos*, v. 8, n. 2, p. 97-121, 2012.

- FADIGAS, A. B. M.; GARCIA, L. G. Uma análise do processo participativo para a conservação do ambiente na criação da reserva extrativista Acaú-Goiana. *Sociedade & Natureza*, v. 22, n. 3, p. 1-15, 2010.
- FREIRE, J. S. E. *Participação e educação: concepções presentes nos estudos da Revista Educação & Sociedade*. (1978-2010). 2011. 223 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.
- GOMES, C. V. A.; ALENCAR, A.; VADJUNEC, J. M.; PACHECO, L. M. Extractive Reserves in the Brazilian Amazon thirty years after Chico Mendes: social movement achievements, territorial expansion and continuing struggles. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 48, p. 74-98, 2018.
- JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. Governança ambiental e economia verde. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 17 n. 6, p. 1469-1478, 2012.
- JUNIOR, S. R. S.; MANESCHY, M. C.; RIBEIRO, T. G.; SILVA, T. I. Desafios da gestão participativa de recursos naturais em uma Reserva Extrativista Marinha no Pará. *Novos Cadernos NAEA*, v. 21 n. 2, p. 173-191, 2018.
- LEITE, E. V. O.; GOMES, C. V. A. Ecologia política da construção sócio-institucional das Reservas Extrativistas nos municípios do Pará. *Revista Desenvolvimento Social*, v. 29, p. 126-153, 2023.
- LIMA, M. E. A.; SELVA, V. S. F.; RODRIGUES, G. G. Gestão participativa nas reservas extrativistas: a atuação do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v. 9, n. 4, p. 1072-1087, 2016.
- LORENZTTI, J. V.; CARRION, R. M. Governança ambiental global: atores e cenários. *Caderno EBAPE.BR*, v. 10, n. 3, p. 721-735, 2012.
- MANESCHY, M. C.; RIBEIRO, T. G.; MOREIRA, E. S.; NUMMER, F. V.; GONÇALVES, I. L. M. P. Sociologia e gestão ambiental: considerações a partir de uma Reserva Extrativista Marinha. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 53, n. 2, p. 339-348, 2017.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC*, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc>>. Acesso em: dez. 2018.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Estudo socioambiental referente a proposta de criação da Reserva Extrativista Marinha no município de São Caetano de Odivelas, estado do Pará*. 2014.
- MICHELAT, G. Sobre a utilização de entrevista não-diretiva em sociologia. In: THIOLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 5. ed. São Paulo: Polis, 1987, p. 191-212.
- MOTA, A. G. S. S.; FARIAS, M. L.; SILVA, A. A.; VIEIRA, T. A.; ALVES, H. S.; SILVA, A. S. L. Gestão da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns: Limites e possibilidades na percepção de seus conselheiros. *Ambiente & Sociedade*, v. 26, p. 1-23, 2023.
- NASCIMENTO, T. P.; NASCIMENTO, J. R. Participação social nos processos de criação e gestão da Reserva Extrativista Marinha de Tracuateua - PA, Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, n. 1, v. 23. p. 129-154, 2020.

- NEVES, E. Participação comunitária na gestão de recursos pesqueiros na reserva extrativista marinha de Soure, Amazônia marajoara (PA). *GeoTextos*, n. 1, v. 16, p. 37-61, 2020.
- PACHECO, L. M.; GOMES, C. V. A. A trajetória do movimento social dos extrativistas florestais da Amazônia: Mudanças nas lutas políticas, estratégias, demandas e conquistas. *Ambiente & Sociedade*, v. 26, p. 1-19, 2023.
- PESCA para sempre no Brasil. *Rare*. Disponível em: <https://rare.org/program/pesca-para-sempre-no-brasil/>; Acesso em: 30 de jan. 2024.
- PIMENTEL, M. A. S. Comunidades tradicionais em reservas extrativistas marinhas no estado do Pará: Conflitos e resistência. *Ambientes*, v. 1, n. 1, p. 191-218, 2019.
- PRADO, D. S.; SEIXAS, C. S. Da floresta ao litoral: instrumentos de cogestão e o legado institucional das Reservas Extrativistas. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 48, p. 281-298, 2018.
- RIBEIRO, T. G. A participação no desenvolvimento: o discurso das políticas públicas para a Amazônia. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 117-136, 2012.
- ROCHA, G. M. Aprendizagem territorial. In: ROCHA, G. M.; TEISSERENC, P.; SOBRINHO, M. V. (Orgs.). *Aprendizagem territorial: Dinâmicas Territoriais, Participação e Ação Local na Amazônia*. Belém: NUMA/UFPA, 2016.
- RODRIGUES, M. R. *A atuação da associação dos usuários da Reserva Extrativista Marinha de Tracuateua (Pa) diante de conflitos sociais relacionados ao uso dos recursos naturais*. 2017. 140 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável), Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.
- RIBEIRO, T. G. A participação no desenvolvimento: o discurso das políticas públicas para a Amazônia. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 117-136, 2012.
- SANTOS, R. I. *Ação local em um ambiente marinho amazônico: município e Resex de São João da Ponta (PA) - aspectos de um movimento socioterritorial inovador*. 2018. 186 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Pará, Belém/PA, 2018.
- SANTOS, S. P. *Resex-Mar de São Caetano de Odivelas/PA: Uma etnografia dos conflitos socioambientais*. 2016. 134 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia). Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.
- SANTOS, L. C. B.; SCHMITZ, H. As dificuldades da participação dos usuários na gestão da Reserva Extrativista Marinha de Maracanã, estado do Pará. *Enciclopédia Biosfera, Centro Científico Conhecer*, v. 13, n. 23, p. 62-71, 2016.
- SANTOS, C. Z.; SCHIAVETTI, A. Reservas extrativistas marinhas do Brasil: contradições de ordem legal, sustentabilidade e aspecto ecológico. *Boletim do Instituto de Pesca*, v. 39, n. 4, p. 479-494, 2013.
- SILVA, T. I. *Conflitos sociais e partilha de políticas públicas: a atuação da Associação dos Usuários da Resex Caeté- Taperaçu - Bragança-PA*. 2018. 150f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia). Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
- SILVA, J. B.; SIMONIAN, L. T. L.; COSTA, A. P.; BATISTA, I. M. S. *Sustentabilidade institucional em Reservas Extrativistas na Amazônia Brasileira*. Belém: NAEA/UFPA, 2013, p. 1-20.

SIMONIAN, L. T. L. Políticas públicas e participação social nas reservas extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 48, p. 118-139, 2018.

SOARES, C. C. S. S. *Governança ambiental: conceitos, abordagens, focos e lócus de pesquisa*. 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2015.

VIVACQUA, M. Reservas extrativistas marinho-costeiras: reflexões sobre o estágio pre-implantação. *Ambiente & Sociedade*, v. 21, p. 1-20, 2018.