

Entre a consulta e a deliberação: uma análise sobre o papel dos conselhos em Unidades de Conservação¹

Tatiana Calandrino Maranhão - Unifeso/RJ
Valéria Penchel Araújo - Mestranda no PPGSD - UFF

Resumo

Neste trabalho, propomos discutir como a ideia da participação social tem sido incorporada na política ambiental brasileira através da criação e atuação dos conselhos em áreas decretadas como unidades de conservação. Para tanto, realizaremos uma análise comparativa acerca da implementação dessas políticas a partir de pesquisas realizadas em dois contextos empíricos: a Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo - Resex Mar- AC e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos - Parnaso.

Ambas as áreas, localizadas no Estado do Rio de Janeiro, são consideradas como unidades de conservação federais. De acordo com a lei nº 9985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, tais unidades devem contar com conselhos, que se apresentam como espaços públicos para discussão das regras de uso do ambiente protegido.

As áreas consideradas de uso sustentável ou uso direto, como as Reservas Extrativistas, concedidas às populações extrativistas tradicionais, deverão ser geridas por um Conselho Deliberativo- CD que, de acordo com a lei, será presidido pelo órgão público ambiental responsável por sua administração e constituído por representantes de outros órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, consideradas beneficiárias. Neste sentido, o Conselho Deliberativo da Resex-Mar de Arraial do Cabo reúne representantes de associações de pescadores, moradores, empresas voltadas ao turismo, bem como órgãos públicos. No âmbito do conselho, se discutem as regras sobre a pesca, o turismo náutico e outras atividades inseridas no território (Araújo, 2018). Ainda de acordo com o SNUC, os conselhos deliberativos são responsáveis por aprovar o Plano de Manejo, documento oficial que estabelece as regras de uso do espaço.

Por outro lado, as unidades de proteção integral, como Parques Nacionais, devem dispor de um conselho com poderes meramente consultivos. No caso do Conselho Consultivo do Parnaso, há também discussões sobre a organização do turismo local, com ênfase na concessão dos serviços públicos concedidos a uma empresa privada em 2010. (Calandrino, 2018)

Importa-nos compreender de que maneira estes conselhos funcionam e qual papel exercem na gestão destas áreas pelo órgão ambiental. A partir do contraste entre os dois conselhos, é possível identificar similaridades e diferenças que nos permitem concluir que estes espaços nem sempre garantem uma participação social voltada aos interesses locais, mas podem atender a diretrizes definidas em espaços distintos, como a cúpula de órgãos públicos, privilegiando determinados empreendimentos políticos e empresariais.

Desta forma, esperamos contribuir para a reflexão sobre como as formas de controle institucional do Estado em áreas consideradas de interesse ecológico vem reconfigurando o uso e a ocupação de territórios.

Palavras-chaves: conselhos; unidades de conservação; participação

1 Trabalho apresentado na 31ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 09 e 12 de dezembro de 2018, Brasília/DF.

1. Introdução

Os conselhos em Unidades de Conservação - UCs foram instituídos pela lei nº 9985/2000 visando garantir a participação democrática² na gestão desses territórios. Desde então, a existência dos conselhos tornou-se obrigatória em todas as UCs, mesmo naquelas criadas anteriormente à publicação da lei. É o caso da Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo, criada em 1997, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, criado em 1939, que serão tomados no presente trabalho como contextos empíricos para o entendimento da atuação dos conselhos.

Nestes espaços, que passaram a ser chamados de Conselhos de Gestores, segundo o SNUC, seriam possíveis dois tipos de participação: a participação através da *consulta*, onde as representações com cadeira no Conselho emitem manifestações sobre assuntos relacionados à gestão da Unidade de Conservação e, a participação através da *deliberação*, onde os representantes decidem as regras adotadas na gestão da UC. Todavia, todas as deliberações e encaminhamentos resultantes desses espaços, são recebidos e analisados pela Procuradoria Geral da Especializada – PGE que avalia conforme a legislação, se as propostas poderão ser incorporadas a gestão da UC ou, em caso de negativa, devem justificar por escrito os motivos pelos quais legalmente as deliberações não podem ser sancionadas, muitas vezes, levando a novas discussões.

Apesar do SNUC ter sido criado em 2000, os conselhos demoraram bastante tempo para ser implementados nas Unidades de Conservação. De acordo com a primeira Coordenadora de Educação Ambiental e Conselhos do ICMBio³ e, ex-gestora da Resex –Mar Arraial do Cabo, no âmbito das Unidades de Conservação federais, isso ocorreu devido a organização interna do próprio órgão. Até 2007, o IBAMA era responsável pela gestão de Unidades de Conservação e essa função estava distribuída em três diferentes diretorias e coordenações, conforme a estrutura regimental do IBAMA na época. Tal estrutura não propiciou uma unidade no entendimento na forma como os

2 A ideia de participação democrática é defendida como necessária a uma política ambiental com maior eficácia e legitimidade social por diversos teóricos e instrumentos normativos, tanto em âmbito internacional quanto nacional, especialmente após a Constituição de 1988 e a Rio-92. Nesta época, foram criados órgãos colegiados como parte da política ambiental brasileira, como o Conselho Nacional de meio ambiente - CONAMA, os comitês de bacia (lei nº 9433/97) e os conselhos municipais e estaduais de meio ambiente.

3 Dados referentes a pesquisa de campo realizada nos anos 2016 e 2017, referentes a elaboração do trabalho de conclusão de curso intitulado “A participação social na criação de regras para o ordenamento do turismo náutico na Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo – RJ” no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais em Áreas Costeiras do Instituto Federal de educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (Araújo, 2018).

conselhos deveriam ser criados e implementados. Isso, somado à falta de detalhamento sobre as formas de gestão participativa no SNUC, assim como no Decreto que o regulamenta, fez com que os gestores de Unidades de Conservação tivessem diferentes entendimentos e práticas no que diz respeito a implementação e ao funcionamento dos Conselhos (MMA, 2004).

Com a divisão do IBAMA e criação do ICMBio em 2007, é que a participação social através dos conselhos começa a ser tratada por uma mesma coordenação, ao mesmo tempo que é inserida como ação estratégica do órgão, com objetivo de fortalecer e integrar os ditos instrumentos de gestão.

Segundo dados disponibilizados no sítio do ICMBio⁴, até fevereiro de 2015, das 320 Unidades de Conservação Federais, apenas 265 possuíam Conselhos formados. No entanto, nem sempre a existência formal dos conselhos possibilita uma efetiva intervenção popular na administração feita pelos agentes do Estado. Desta maneira, importa observar concretamente de que maneira os poderes de consulta e deliberação são exercidos.

Nas unidades da categoria proteção integral, não obstante a falta de poder para a tomada de decisões, sua importância para uma gestão mais democrática é constantemente ressaltada por gestores e conselheiros, como no caso do Parnaso, que servirá de base para as reflexões aqui desenvolvidas. Já em algumas unidades categorizadas como uso sustentável, como as reservas extrativistas, o conselho tem poderes deliberativos, podendo decidir sobre as regras de uso do território. Todavia, a formação do conselho por diferentes entidades com interesse na área, além dos extrativistas cujo modo de vida constitui a finalidade da proteção especial garantida ao local, pode influenciar a determinação de decisões nem sempre favoráveis à população local ou beneficiária, como podemos observar na Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo. (Araújo, 2018)

A partir do contraste entre um conselho consultivo e outro deliberativo, visamos identificar similaridades e diferenças que contribuam para o entendimento do papel dos conselhos na construção dos significados sociais das UCs. Neste sentido, é possível compreender estes espaços como arenas públicas (CEFÄI, 2011), que permitem a

4 Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/porta/idadesdeconservacao/conselhos>. Acesso em: 05/11/2018

expressão de reivindicações e o agenciamento de identidades e pertencimentos em relação às áreas protegidas.

2. Conselho Deliberativo da Resex Marinha Arraial do Cabo: algumas considerações

No caso da Resex Mar-AC, o formato de Conselho Deliberativo - CD proposto pelo SNUC substituiu as Assembleias Gerais de Pescadores realizadas pela Associação da Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo – AREMAC, como era previsto anteriormente pelo Plano de Utilização, sob a orientação do Decreto-Lei nº 98.897/90, vigente à época da criação da unidade. De acordo com Lobão (2010), as Assembleias dos pescadores da AREMAC não diferiam muito de assembleias sindicais, sendo a mesa composta pela diretoria da Associação e pelo diretor da Resex (funcionário do IBAMA). Os pescadores se agrupavam por arte de pesca e se organizavam a partir de suas respectivas praias de atuação. O sistema de votação era aberto e todos os pescadores poderiam votar em plenária. Apesar de participarem das assembleias, os representantes das operadoras do turismo não podiam votar, uma vez que não eram reconhecidos pelos pescadores como beneficiários da Resex, o que, segundo o autor, gerava um tensionamento entre as partes, mas, ao mesmo tempo, garantia a soberania da pesca sob o *trade* turístico. Participavam também, sem direito a voto, os representantes da Capitania dos Portos, que disputavam com os pescadores/extrativistas a primazia na tomada de determinadas decisões sobre a utilização do espaço marítimo. Relatos de pescadores e de analistas ambientais do ICMBio apontam que, nesse formato, já era possível identificar diversos problemas de legitimidade e prevalência de determinadas lideranças sobre as pautas e na tomada de decisões junto a gestão. Esses problemas levaram os extrativistas a um certo descrédito sobre a participação e cogestão da Resex, de forma que nos anos de 2009 e 2010 poucas assembleias de pescadores foram realizadas (Araújo, 2018).

Na tentativa de ampliar a participação a partir das diretrizes do SNUC, o Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo – CDREMAC, foi criado formalmente pela portaria nº 77 de agosto de 2010, 13 anos após a criação da UC.

O Conselho Deliberativo é formado por instituições interessadas em participar da gestão da Resex-Mar AC, e essas devem indicar seus representantes, conselheiros e suplentes, para participarem das reuniões mensais, reuniões extraordinárias, Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas propostas nesse fórum. Cabe ao Conselho decidir sobre assuntos relacionados à forma de seu funcionamento, a partir da elaboração do Regimento Interno - RI, atuar conforme definido no Decreto nº4.340/02, decidir sobre o conteúdo do Plano de Ação do Conselho, emitir recomendações e moções, deliberar sobre assuntos relacionados a gestão da UC, emitir resoluções, homologar o perfil e a relação das famílias beneficiárias da UC, estimular o protagonismo e o fortalecimento das organizações comunitárias e aprovar, por meio de resolução, o Acordo de Gestão e o Plano de Manejo Participativo da UC. O plenário é a instancia deliberativa do conselho assim como a presidência, a secretaria executiva, secretaria administrativa, secretaria de comunicação, câmaras técnicas e grupos de trabalho.

O primeiro passo para a implementação do Conselho é a elaboração do seu Regimento Interno - RI, que deve levar em consideração o disposto nas Instruções Normativas. O RI do Conselho Deliberativo da Resex Mar -AC foi elaborado durante o ano de 2011 e 2012, sendo homologado em abril de 2013 e revisado em 2014. A proposta de revisão se deu em função do grande número de faltas às reuniões do Conselho das entidades participantes, em especial as entidades de pesca, teoricamente as que seriam beneficiárias diretas das políticas de Resex. Em levantamento realizado a partir das atas, foi possível identificar que a questão do quórum varia muito em função da importância dada por cada segmento que compõe o conselho às pautas das reuniões.

Nos anos de 2011 e 2012 a quantidade de ações tocadas pelo CDREMAC foram muito diversas e intensas, pois no mesmo período em que se elaborou o RI, iniciaram-se as oficinas de diagnóstico e construção do Acordo de Gestão, documento que estabelece as regras de uso da unidade, atualizando o Plano de Utilização elaborado em 1999. No mesmo período, foram elaborados também o cadastro dos beneficiários, o Perfil do Beneficiário e as Portarias para regulamentar e ordenar o turismo náutico na unidade. Todas essas ações estão previstas nas competências atribuídas aos Conselhos, dispostas nos artigos 4º e 5º na IN 09 de 2014 e foram organizadas a partir da confecção dos Planos de Ação do CDREMAC de 2011, 2013 e 2014. As participações assíduas em todas essas atividades de gestão propostas, encontraram uma dificuldade em alcançar o pescador “de beira de praia”, e quando alcança, acaba por alça-los à uma vida política

da Resex, o que, em muitos casos, representa um afastamento da atividade pesqueira ou acarreta na perda de alguns dias na pesca. Uma vez que a participação é vista como um prejuízo econômico, principalmente para aqueles que retiram da pesca grande parte dos seus ganhos, acaba por acarretar um desestímulo à participação ou a uma delegação ampla de sua participação para o representante, retornado a questão de poucos decidirem por muitos.

Uma das competências atribuídas pelo RI ao Conselho Deliberativo através de sua secretaria executiva, a elaboração e leitura das atas, vem demonstrando uma grande dificuldade em ser seguida. De acordo com o artigo 23 do regimento interno do CDREMAC, a ata deve ser elaborada em plenário, ou seja, durante a reunião, enviada para os participantes em até sete dias, devendo ser lida e aprovada na reunião subsequente. Tal regra, que se apresenta como relevante, uma vez que a ata é o documento que registra e comunica a condução do debate sobre os temas, os impasses e seus encaminhamentos, vem apresentando dificuldades em ser seguida, principalmente porque a responsabilidade de elaboração fica a cargo da chefia da unidade. As entidades possuem grande dificuldade de assumir a secretaria executiva do conselho, instância a qual compete a execução do trabalho administrativo, seja por uma suposta “falta de capacitação”, seja pelo número restrito de beneficiários envolvidos no processo diretamente, pela fraca assumpção de responsabilidade por parte das diversas entidades e pela própria centralidade do ICMBio no processo. É possível identificar nas Atas, em diversos anos, o anúncio pela Presidência do Conselho, concentrada na pessoa do chefe da unidade, de que as atas não serão mais lidas, pois tal ato vem “tomando muito tempo nas reuniões”. Identificamos também, por diversas vezes, falas por parte da presidência no sentido de fomentar uma maior participação dos conselheiros e entidades nos tramites burocráticos do Conselho. Na oportunidade de renovação da Secretaria Executiva do Conselho, foi proposto pelo representante da AREMAC que a vaga da secretaria fosse destinada a uma entidade e não ao conselheiro, o que poderia envolver a associação para além da sua representação. No entanto, a proposta não foi aprovada em plenária o que põe em cheque a premissa básica da participação, seu caráter de divisão de responsabilidades. Acreditamos que o elemento chave desse problema reside justamente na falta de oportunidade das outras entidades presidirem o Conselho e exercerem outras funções administrativas, e dessa forma se aproximarem mais da realidade dos temas, das leis e das burocracias envolvidas no processo de cogestão.

Acreditamos também que essa oportunidade poderia proporcionar um fortalecimento institucional das próprias associações, previsto como uma das atribuições do Conselho, uma vez que essas também possuem tramites políticos e burocráticos internos no que diz respeito à sua organização, legitimidade e legalidade.

Outra instância relevante para a divisão de responsabilidades e para a disseminação de conhecimento sobre os temas, são os Grupos de Trabalho - GT e as Câmaras Temáticas - CT, propostos no interior do Conselho. De acordo com o RI, essas instancias devem ser compostas por membros de instituições de ensino e pesquisa científica, e representantes dos pescadores tradicionais para colaborar prestando assessoria e assistência técnica. Em 2013, em avaliação feita pela gestão da Resex-Mar AC sobre o andamento dos Grupos de Trabalho criados (GT revisão do Plano de Utilização, GT Cadastro de Beneficiário e GT Gerenciamento Costeiro) e das câmaras técnicas criadas (câmara técnico científica e jurídica) somente a de revisão do Plano de Utilização e de Cadastro de Beneficiários havia avançado. Até onde foram os dados coligidos, a Câmara Técnica Científica se reuniu uma vez e a Jurídica nenhuma vez. O funcionamento das CTs e dos GTs é de extrema importância para o bom funcionamento do Conselho uma vez que permite a apresentação e o aprofundamento dos temas e discussões, permitindo que os vários saberes, técnicos e tradicionais, tenham chance de dialogar na busca de soluções.

No caso da Resex-Mar AC o funcionamento da Câmara Jurídica é apontado como fundamental pois por se tratar de um Conselho Deliberativo, que tem o poder de deliberar e emitir resoluções sobre o uso do território, e, essas deliberações e resoluções por muitas vezes são questionadas pela PGE por falta de respaldo legal, se faz necessário realizar discussões mais aprofundadas acerca do embasamento legal e jurídico dos temas relacionados ao funcionamento da Resex. A necessidade de alteração de algo que já foi deliberado, ou seja, pactuado pelo Conselho, gera conflitos constante e o questionamento sobre a soberania das decisões do Conselho sobre o território, nesse vai-e-volta da legalidade. Durante o período de 2013 e 2014 a Ordem dos Advogados do Brasil, que tinha representação no Conselho à época, por muitas vezes exerceu essa função nas reuniões mensais, no entanto, por essas reuniões já serem muitas vezes o momento de decidir e votar, a argumentação de entendimentos jurídicos no espaço da plenária acaba tensionado ainda mais as reuniões. Desde de 2015 até o momento, tem se notado a presença cada vez mais constante dos advogados das associações junto aos

conselheiros nas reuniões, comprometendo a participação dos extrativistas que não se sentem “aptos” a discutir com os “doutores”. Nesse sentido, ao analisar as situações concretas de falas e representações nos espaços deliberativos, Luis Felipe Miguel poderá que,

As diferentes posições na sociedade conferem diferentes graus de eficácia discursiva a seus ocupantes. Pesam sobretudo, o reconhecimento social de cada posição e capacidade de impor sanções negativas ou positivas, fatores estreitamente associados ao exercício do poder político e econômico (MIGUEL, 2014, pag.89).

A fragilidade da ampla comunicação sobre o arcabouço jurídico pertinente as questões relativas a Resex-Mar AC também colaborou para que atualmente um advogado venha sendo reconhecido como liderança e como representante do Grupo da Pesca, da Colônia de Pescadores e da Associação de Barqueiros Tradicionais e Extrativistas das Praias de Arraial do Cabo - ABTEPAC. O Grupo da Pesca foi formado inicialmente por representantes das associações de Pesca para que esses pudessem alinhar suas demandas e posicionamentos diante dos outros setores, nas ações propostas pelo Conselho Deliberativo (Revisão do Plano de Utilização, Acordo de Gestão, Perfil do Beneficiário e Ordenamento do Turismo Náutico). No entanto, em função de outro regulamento, que não vem sendo seguido, o que aponta a necessidade das associações indicarem novas representações a cada dois anos, esse grupo desenvolveu um interesse específico/corporativismo que se materializou na criação de mais uma associação que foi denominado como Conselho da Pesca. Observamos nas reuniões do CDREMAC que a própria nomenclatura vem condicionando outros participantes a crer que tal grupo possui uma posição diferenciada, um Conselho dentro de um Conselho, no interior da estrutura de deliberação, e, por isso, causa certa confusão aos participantes sobre qual “Conselho” se faz referência durante as discussões.

Apesar da Associação Conselho da Pesca não ter uma cadeira nominal específica no Conselho Deliberativo, todos os seus membros possuem, como representantes de entidades ligadas à pesca, cadeira no CDREMAC. Levando em consideração que a Associação Conselho de Pesca aglutina os 16 votos entre os 29 votos totais das representações, nas reuniões dos anos de 2016 e 2017, por ocasião de votações decisivas, o Conselho da Pesca votou em bloco, emplacando vitórias que não necessariamente fortalecem os extrativistas. Podemos citar, por exemplo, a votação que propunha que cada beneficiário poderia possuir apenas uma autorização de operação, e

que se aprovada, permitiria estender a autorização para operar no turismo náutico a outros beneficiários. O Conselho da Pesca também votou a favor para que as grandes embarcações operassem com 120 passageiros quando anteriormente já havia sido decidido, em nome dos objetivos da conservação, que a capacidade máxima por embarcação seria de 80 pessoas. Tal limite teve por intuito regular que todos os barcos operem com passageiros suficientes para a viabilidade econômica da atividade na fase da baixa temporada, ao mesmo tempo que minimizaria o impacto ambiental gerado pela visitação. Nessas reuniões, as quais estive presente, vários representantes e participantes da reunião sugeriram que as vitórias obtidas haviam sido fruto da chamada *bolsa nada opor* que se referia a uma suposta compra de votos do Conselho da Pesca pelas Associações de Turismo. A *bolsa nada a opor*, segundo relatos, seria o valor repassado pelas associações de turismo ao Conselho da Pesca para garantir o apoio às suas demandas e interesses. Também é verbalizado nas reuniões, por pescadores que participam, mas não são representantes, que os representantes da pesca não representam efetivamente o interesse de suas associações, apontando para uma falta de legitimidade das lideranças, e para a ausência de discussões dentro das associações.

O formato da Associação do Conselho da Pesca se aproxima da ideia de Associação-Mãe vinculada ao início das Resex, ainda sob o direcionamento do Decreto nº 98.897 de 1990. Dizemos que se aproxima, pois, a Associação-Mãe seria a organização que aglutinaria os extrativistas e lideranças, para atuar na gestão das Resex desde a criação da Resex e a Associação do Conselho da Pesca aglutina somente os representantes das associações de pesca. No entanto, a Associação do Conselho da Pesca não vem apresentando propostas que indiquem que eles mantenham vínculos com as bases. Pelo contrário, como demonstrou a votação da última portaria do turismo náutico, quando a temática da restrição de “um barco por beneficiário” foi pautada, os membros do Conselho da Pesca demonstraram atuar em função dos interesses não mais da pesca em si, mas com vistas à manutenção de suas autorizações e na obtenção de novas autorizações para operarem seus barcos de turismo, uma vez que, apesar de se identificarem como pescadores, atuam quase que exclusivamente no turismo. Ou ainda votavam a favor dos interesses das Associações do Turismo, como explicitado na votação do número máximo de passageiros por embarcação. Além disso, muitas vezes abandonam os critérios criados pelo CDREMAC, que eles mesmos elaboraram, e atuam

com pessoalidade, desautorizando eventuais concorrentes e/ou adversários pessoais ou do grupo. Essa questão é vista com preocupação como atesta a fala da gestora em ata:

A gestora avisa que estão discutindo o processo de autorização do turismo náutico, diz que o conselho dirá se os critérios estão certos ou não, que o Conselho Deliberativo estabelece regras e normas e que quem dá autorização é o ICMBio, lembra o porquê de estarem ali, avisa que a ideia é de estabelecer regras e critérios de forma clara, que abarquem as questões que tenham importância de serem abarcadas, e que não tenha questão de olhar se a autorização é de fulano ou de sicrano, pede para não se preocuparem com a questão da autorização se vai ser emitida ou não pelo Conselho, pois uma vez que o Conselho determina que tem que cumprir o termo de autorização, uma vez que o Conselho determina os critérios para quem não cumpriu o termo de autorização, cabe ao ICMBio, fazer uma análise documental e dizer se está autorizado ou não (Ata do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista do Arraial do Cabo).

Mesmo com todos os indicativos da suposta falta de legitimidade da Associação Conselho de Pesca, a entidade vem pressionando para a retirada da CCDRU da AREMAC. Em 2016, a Associação Conselho da Pesca protocolou um pedido junto a Resex-Mar Arraial do Cabo solicitando o destrato, alegando que a AREMAC, enquanto concessionária, vem quebrando o contrato firmado. O pedido resultou na criação de um GT sobre a CCDRU que tinha entre seus integrantes os representantes da pesca e por consequência a Associação Conselho da Pesca. Ao final de 2017, quando o tema foi levado à votação em reunião do CDREMAC, diversas foram as falas que levantaram a questão da legitimidade das representações e das associações e sobre o desconhecimento, por parte do pescador, do que se trata a CCDRU. O tema foi levado à votação sem o aprofundamento das discussões para além das lideranças de pesca do CDREMAC, ou seja, sem ampliar esse debate para “o pescador da beira da praia”. O resultado foi que a proposta de destrato ganhou com o placar de 16 votos a favor (do Conselho da Pesca), 4 votos contrários e uma abstenção. Durante a reunião em que o destrato foi votado, o representante da Confederação das Reservas Extrativistas Marinhas – CONFREM, liderança em escala nacional presente à reunião, enfatizou o risco que a retirada da CCDRU representa para Resex-Mar AC no atual momento político vivido no Brasil, caracterizado pela perda de garantias e direitos sociais, e lembrou ainda a importância da luta e conquistas do movimento seringueiro e a perda dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -

INCRA aos beneficiários A e B⁵ se a CCDRU fosse retirada. A deliberação foi encaminhada ao setor jurídico do ICMBio que até o momento não se manifestou.

2.1 Composição do Conselho Deliberativo da Resex Mar- AC

Desde sua criação, o CDREMAC já teve três diferentes arranjos que impactaram a tomada de decisão, uma vez que os pescadores passaram a ter que dividir seu poder de deliberação com os outros usuários do território e como poderes que emergiram na institucionalização da Resex, como veremos nas figuras a seguir.

1ª Composição do Conselho Deliberativo da Resex- Mar Arraial do Cabo (2010)⁶	
Instituições	Comunidade
<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; • Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; • Marinha do Brasil; • Instituto Estadual do Ambiente - INEA; • Companhia Municipal de Administração Portuária - COMAP; • Associação de Turismo de Arraial do Cabo - ATAC; • Associação de Turismo Náutico de Arraial do Cabo ATU R N A C ; • Associação das Empresas de Mergulho Recreativo Turístico e Lazer de Arraial do Cabo; • AMA Praia Grande e AMA Morro da Boa Vista AMOAB; • AMA Praia dos Anjos e AMA Cabloca; • AMA Prainha; • Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo 	<ul style="list-style-type: none"> • Colônia de Pescadores Z-05/ Arraial do Cabo; • Associação dos Pescadores de Arraial do Cabo- APAC; • Associação dos Coletores e Criadores de Mariscos de Arraial do Cabo - ACRIMAC/RJ; • Associação de Pescadores Artesanais de Canoa de Rede da Praia dos Anjos - APESCARPA; • Associação de Verdadeiros Pescadores e Turismo de Bocas Abertas do Município de Arraial do Cabo; • Associação de Moradores e Amigos da Restinga dos Clubes e Caiçara - AMAREC; • Associação de Pescadores Artesanais de Traineiras de Arraial do Cabo - APATAC; • Associação de Pescadores e Amigos da Praia do pontal - APAPP; • União das Entidades de Pesca e Aquicultura do estado do Rio de Janeiro - UEPA/RJ; • Associação de Pescadores em Caico de Arraial do Cabo - APESCAC; • Associação da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo - AREMAC; • Associação de Barqueiros Tradicionais da Beira da Praia dos Anjos - ABTBPA; • Representante da Comunidade de Pescadores da Prainha.

Tabela 1: 1ª composição do CDREMAC

2ª Composição do Conselho Deliberativo da Resex Mar Arraial do Cabo (2013)	
Administração Pública	Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade • Marinha do Brasil • Instituto Estadual do Ambiente - INEA • Fundação Instituto de Pesca do Rio de Janeiro - FIPERJ • Prefeitura Municipal do Arraial do Cabo/RJ • Companhia Municipal de 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação da Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo/RJ – AREMAC • Associação dos Pescadores do Arraial do Cabo – APAC • Associação dos Coletores e Criadores de Mariscos do Arraial do Cabo - ACRIMAC/RJ • Associação de Pescadores Artesanais de Canoa de Rede da Praia dos Anjos – APESCARPA • Associação dos Verdadeiros Pescadores e Turismo de Bocas Abertas do Município de Arraial do Cabo/RJ • Associação de Pescadores de Caico de Arraial do Cabo/RJ – APESCAC • Associação de Barqueiros Tradicionais e Extrativistas das Praias de Arraial do Cabo - ABTEBPA, • Associação de Moradores e Amigos da Prainha AMA/Prainha • Colônia de Pescadores Z-05 - Arraial do Cabo/RJ • União das Entidades de Pesca e Aquicultura do Estado do Rio Janeiro - UEPA/RJ • Comunidade de Pescadores de Traineiras de Arraial do Cabo/RJ • Comunidade de Pescadores da Praia do Pontal • Comunidade de Pescadores do 2º distrito de Arraial do Cabo/RI • Comunidade de Pescadores da Prainha - Arraial do Cabo/RJ • Associação de Turismo de Arraial do Cabo/RJ – ATAC

5 Categorias de beneficiários disposta na Portaria nº 5 de 03 de janeiro de 2017 do ICMBio.

6 As categorias constantes da composição, contraditórias e confusas, conforme se apresentam, são de responsabilidade do ICMBio.

Administração Portuária - COMAP	<ul style="list-style-type: none"> • Associação de Turismo Náutico de Arraial do Cabo/RJ ATURNAC • Associação das Empresas de Mergulho Recreativo Turístico e Lazer de Arraial do Cabo – AMA • Associação de Pesca Esportiva, Amadora e Turismo Náutico de Arraial do Cabo/RI – APEATUNAC • Ordem dos Advogados do Brasil – OAB - Subseção de Cabo Frio/RJ
------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabela 2: 2ª composição o CDREMAC

Na primeira e segunda composição, demonstradas nas tabelas acima, é notável a dicotomia que o modelo proposto inaugura na gestão da Resex-Mar AC, colocando de um lado o Estado e junto a ele as associações de turismo, que anteriormente não possuíam poder de voto e, de outro lado, a Sociedade representada pelas associações de pesca. Tal arranjo introduz a ideia de que poderia existir uma esfera social separada, distante do Estado e, ao mesmo tempo, imbricada na iniciativa privada, cujos interesses hoje preponderam. Obviamente tal categorização colabora para acirrar ainda mais os conflitos entre a comunidade, o Estado e a acumulação de capital, já tensionada, formalmente, devido às amplas mudanças inauguradas pelas amarras procedimentais do SNUC.

No segundo quadro notadamente essa dicotomia é mantida, e a mudança de termos para nomear as representações reflete a institucionalização do movimento social trazido pelo termo “sociedade civil”.

O maior efeito percebido é a desvinculação da referência espacial de identificação dos pescadores por praias e por arte pesca, quando as decisões eram tomadas em Assembleia. Na composição proposta para organização do Conselho Deliberativo, os pescadores passam a ser identificados apenas pela legenda e passam a ser visualizados através do seu representante oficial ou seu suplente, o que retira a diversidade de pescadores do espaço de deliberação. De acordo com Miguel,

Uma nova posição no espaço social – a de representante – leva à produção de novos interesses, distintos do interesse da base. O processo é fortalecido pelos mecanismos de cooptação presentes nas instituições e pela tendência a geração de um espírito de corpo, isto é, de uma nova identidade, distante daquela que caracteriza os representados (MIGUEL, 2014, pag.17)

Esse distanciamento de interesses pode ser visualizado na finalização do Acordo de Gestão, quando os resultados das Oficinas de Praia⁷, realizadas junto às bases, pouco contaram com a participação dos representantes. Quando os resultados das Oficinas foram levados para ser debatido junto ao Grupo de Trabalho do Conselho, que era formado pelas lideranças representantes dos beneficiários da Resex, por membros do

⁷ As Oficinas de Praia foram realizadas entre 2012 e 2014 afim de ampliar a participação social para além dos seus representantes encastelados no Conselho Deliberativo.

setor do turismo, pela Prefeitura municipal e pelo ICMBio, eles foram questionados. De acordo com o relatório de gestão da Resex-Mar AC, “o GT teria o papel de elaborar ‘acordos finais’ diante das propostas não consensuais construídas nas Oficinas de Praia, e submeter uma minuta do novo Acordo à discussão e deliberação do Conselho Deliberativo” (Pacheco; Farias e Lima⁸, 2017, pag. 3). No entanto, os representantes não reconheceram as demandas vindas das bases, alteraram a minuta sem considerar as propostas construídas junto aos pescadores “de beira de praia”. Com a nova minuta pronta, foi solicitado que as representações retornassem às suas bases para legitimar a nova proposta o que acabou resgatando parte do que havia sido proposto anteriormente pelos pescadores. Tal resgate causou indignação por parte dos representantes, que decidiram paralisar as ações do GT ocasionando uma verdadeira crise entre representantes, representados e o ICMBio. Esse evento revela problemas centrais nos modelos de participação, como o vínculo entre representantes e representados, a manutenção das assimetrias no processo de decisão e de acesso aos espaços de participação. Levanta também que a participação e a deliberação nesses formatos podem ser pouco eficazes na garantia da participação efetiva dos pescadores como nos traz o exemplo abaixo:

Convites para que representantes de movimentos sociais participem de fóruns deliberativos podem implicar a legitimação de instituições injustas, levar a desmobilização e ao abandono de formas de intervenção mais eficazes e ser, muitas vezes, uma via de cooptação. Na verdade o ativismo político, historicamente o principal meio de promoção dos interesses dos grupos dominados, com frequência exige a interrupção do processo deliberativo e a adoção de medidas imediatas (MIGUEL, 2014, pag.81).

Após essa crise, algumas lideranças de pescadores e pescadores se rearticularam e promoveram “diversos debates autogestionados, chamados de “Reuniões no Clube Tupy” para os quais convidaram pescadores anciões, e algumas vezes servidores do ICMBio” para participar das reuniões de validação da minuta do Acordo de Gestão. Além disso, pescadores solicitaram cadeiras no CDREMAC mesmo sem estarem vinculadas a organizações formais, alegando não se sentirem “representados pelas associações existentes” (Pacheco; Farias e Lima, 2017)

A terceira e atual composição, parece resolver conceitualmente a equivocada distinção apresentada entre Estado, comunidades e iniciativa privada. Aqui percebemos uma fragmentação em segmentos sociais que, em tese, poderiam indicar uma

8 “Relato de Gestão” da Resex-Mar AC apresentado no III Sapis realizado em Niterói em 2017.

horizontalização e um equilíbrio de poderes. Entretanto, o que observamos é que as entidades ligadas à pesca perdem centralidade e, ao mesmo tempo, na prática, se aglutinam ao bloco de “usuários do território”. Em outras palavras, as entidades representantes dos pescadores, objeto da criação da UC, a Associação Conselho da Pesca, está hoje submetida, nessa composição, aos interesses do turismo e do petróleo.

Não somente a forma de organização assim como as estratégias de sobrevivência social estão sendo reformuladas, a partir do contato de diferentes grupos institucionalmente postos em posição de igualdade. (NICOLAU, pag. 176, 2014).

3ª Composição do Conselho Deliberativo da Resex Mar Arraial do Cabo (atual).						
Órgãos Públicos		Ensino, Pesquisa e Extensão	Beneficiário Extrativistas	Usuários do Território		
Órgãos Públicos Ambientais dos três níveis da Federação	Órgão do Poder Públicos de áreas afins dos três níveis da federação			Turismo	Infraestrutura	Trabalhos marítimos
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA Capitania dos Portos - Marinha do Brasil Fundação Instituto de Pesca do Arraial do Cabo - FIPAC	Universidade Federal Fluminense - UFF Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFRJ - Campus Arraial do Cabo	Associação da Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo/RJ - AREMAC Associação dos Pescadores do Arraial do Cabo - APAC Associação dos Coletores e Criadores de Mariscos do Arraial do Cabo - ACRIMAC/RJ Associação de Pescadores Artesanais de Canoa de Rede da Praia dos Anjos - APESCARPA Associação dos Verdadeiros Pescadores e Turismo de Bocas Abertas do Município de Arraial do Cabo/RJ Associação de Pescadores de Caico de Arraial do Cabo/RJ - APESCAC Associação de Barqueiros Tradicionais e Extrativistas das Praias de Arraial do Cabo - ABTEPAC , Associação de Moradores e Amigos da Prainha AMA/Prainha Colônia de Pescadores Z-05 - Arraial do Cabo/RJ União das Entidades de Pesca e Aquicultura do estado do Rio Janeiro - UEPA/RJ Comunidade de Pescadores de Traineiras	Associação de Turismo de Arraial do Cabo - ATAC ; Associação de Turismo Náutico de Arraial do Cabo - ATURNAC Associações de Pesca Esportiva e Turismo Náutico de Arraial do Cabo - APETUNAC Associação de Pesca Esportiva, Amadora e turismo náutico - APEATUNAC Associação de Mergulho de Arraial do Cabo - AMA	Companhia Municipal de Administração Portuária - COMAP	Associação dos Marítimos de Arraial do Cabo - AMAC

			de Arraial do Cabo/RJ			
			Comunidade de Pescadores da Praia do Pontal			
			Comunidade de Pescadores do 2º distrito de Arraial do Cabo/RI			
			Comunidade de Pescadores da Prainha - Arraial do Cabo/RJ			
			Cooperativa de Mulheres Pescadoras			

3. Criação do Conparnaso

A fim de atender às exigências legais e institucionais após a publicação do SNUC, em dezembro de 2001, o chefe do Parnaso enviou ofícios convidando diversas instituições consideradas parceiras para uma reunião a ser realizada em 04 de janeiro de 2002, na qual seria estabelecida a composição do “conselho gestor do Parque Nacional da Serra dos Órgãos”.

Segundo Mussi (2007), no dia marcado para a reunião, compareceram oito instituições, apesar de terem sido expedidos pelo menos dezoito ofícios. Conforme minuta da ata da reunião, os presentes foram orientados sobre o funcionamento do Conselho e consultados sobre a aceitação em fazer parte da sua composição. A seguir, as instituições deveriam indicar seus representantes por escrito ao Parque, que ficou responsável por reforçar o convite àquelas que não haviam comparecido para uma segunda reunião.

O Conselho consultivo do Parnaso (Conparnaso) foi instituído pela portaria IBAMA nº 102 / 02-N de 06 de agosto de 2002. Quando de sua criação, ainda não havia uma previsão clara sobre a composição e funcionamento dos conselhos, visto que o decreto que regulamentou o SNUC – decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002 ainda não havia sido publicado. Entre as exigências determinadas pelo decreto, está a representação paritária entre órgãos públicos e da sociedade civil, a ser observada “sempre que possível”, e “considerando as peculiares regionais.” (art. 17, §3º, dec. 4340/02)

Segundo Mussi (2007), apesar de constituído formalmente, o Conparnaso não teve reuniões regulares até 2004. Neste ano, foi realizada pelo Núcleo de Educação Ambiental - NEA/RJ a “Oficina de Planejamento de Educação Ambiental”, a fim de consolidar as propostas de trabalho das equipes de Educação Ambiental do IBAMA/RJ.

Segundo Mussi (2007), nesta reunião foi estabelecida como prioridade de trabalho a implementação das diretrizes de “gestão participativa” definidas pelo IBAMA. A composição do Conparnaso deveria ser revista de acordo com o decreto regulamentador do SNUC. Para tanto, segundo orientação da Diretoria de Ecossistemas do IBAMA (DIREC), era necessária uma reunião com os membros do Conselho constantes na Portaria de 2002 a fim de formalizar a modificação. Em julho de 2004, foram expedidos diversos ofícios pelo novo chefe do Parnaso na época informando para as instituições que faziam parte do Conselho a “urgente necessidade de implementar a gestão participativa no Parque”.

Após investimentos na aproximação entre a gestão do parque e os moradores do entorno através de recursos de compensação ambiental, o Conselho consultivo do Parnaso (Conparnaso), instituído pela portaria IBAMA nº 102 / 02-N de 06 de agosto de 2002, foi alterado em 2004 e passou a ter reuniões periódicas, sendo renovado a cada dois anos.

3.1 Funcionamento do Conparnaso

O Conparnaso reúne diversas entidades da sociedade civil como associações de moradores, de produtores rurais, montanhistas, instituições de pesquisa e ensino, usuários de serviços ambientais, como empresas de captação de água e de turismo, e também gestores públicos como secretarias de meio ambiente e turismo dos Municípios incluídos na área do Parque, comitê de bacia, conselho de segurança, INEA, Corpo de bombeiros e polícia ambiental. Todavia, apenas um pequeno percentual de entidades comparece às reuniões com regularidade. Os órgãos do Poder Público estão entre os mais faltosos.

As reuniões ordinárias eram bimestrais, realizadas nas segundas quartas-feiras dos meses pares, com possibilidade de marcação de reuniões extraordinárias, de acordo com a necessidade. A partir de agosto de 2018, as reuniões passaram a ser trimestrais.

A função de conselheiro, apesar de não remunerada, é considerada pela lei do SNUC como de “relevante interesse público”. O caráter voluntário da função significa, em termos práticos, que, além de dispor de seu tempo, o conselheiro deve custear o próprio transporte.

Neste sentido, uma decisão aprovada unanimemente pelo conselho definiu que as reuniões seriam itinerantes, ou seja, os locais de reunião deveriam variar, a fim de

contemplar os moradores de todos os quatro Municípios⁹ abrangidos pelo parque. Todavia, a maioria das reuniões ocorre no Município de Teresópolis, onde fica a sede da administração. Quando a reunião é fora de Teresópolis, o Parque costuma oferecer transporte gratuito aos conselheiros em uma van dirigida por funcionários do Parque. Porém, o sentido contrário (saída de outros locais para a sede em Teresópolis) dificilmente ocorre. Não há recursos específicos para o funcionamento do conselho, como gasolina ou motorista disponível, muitas vezes alguns servidores e conselheiros também organizam caronas. Já houve caso de um conselheiro subir de Guapimirim a Teresópolis a pé para participar de um evento promovido pelo conselho. Em algumas reuniões, normalmente a primeira e última do ano, quando o quórum costuma ser bem maior, é oferecido almoço aos conselheiros, através de patrocínio de um restaurante em Teresópolis.

As reuniões são públicas, mas apenas os conselheiros, representantes das entidades que são membros titulares, tem direito a voto. Para ser conselheiro, é preciso representar alguma instituição formalizada de acordo com as leis vigentes. De acordo com o regimento interno, não há um número máximo de suplentes das vagas existentes no conselho, o que permite maior participação dos interessados, ainda que sem direito a voto. Assim, além das vagas dos titulares, há um grande número de instituições cadastradas como suplentes. Como dificilmente há votação para alguma decisão (não presenciei nenhuma durante a pesquisa que realizei entre 2016 e 2017), há o entendimento que não há diferença prática entre titulares e suplentes. Todavia, na última renovação do conselho ocorrida em 2016, a maioria dos representantes das entidades candidatas a membro do conselho insistiu na sua admissão como titular, o que indica uma importância simbólica dada à posição ocupada.

Segundo o artigo 29 do SNUC, o conselho da UC é presidido pelo órgão responsável por sua administração. De acordo com o decreto nº 4340/2002, o presidente deve ser o chefe da unidade que “designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados”. No Conparnaso, além do chefe que ocupa a presidência, uma servidora ficou bastante tempo responsável pela convocação das reuniões e elaboração das respectivas pautas e atas, porém não há um cargo de secretaria, uma demanda antiga do conselho. A cada reunião, o chefe do parque abre perguntando sobre a aprovação das atas anteriormente enviadas para a lista de email. Nas reuniões que

9 Petrópolis, Teresópolis, Guapimirim e Magé

acompanhei, não presenciei nenhuma reprovação das atas, porém, muitos conselheiros assumem que não leem, o que é motivo constante de piadas.

A atuação do conselho deve obedecer aos critérios definidos pelo regimento interno e por normativas do ICMBio. Segundo a IN nº 9/2014, todos os Conselhos devem elaborar um plano de ação. De acordo com as diretrizes do órgão, na primeira reunião de 2014, a gestão propôs a elaboração e aprovação do plano de ação do conselho recém-empossado.

Na reunião seguinte, o Plano foi construído coletivamente e dividido em metas, ações, responsáveis, prazos e monitoramento. O Plano ficou aberto a considerações e novas propostas por email. Porém, como não estava na pauta de convocação da reunião de junho, a aprovação do plano foi adiada para a reunião seguinte, o que causou grande indignação no servidor responsável pelo processo, porém, nenhuma manifestação por parte dos conselheiros. Nas reuniões seguintes, pouco se falou no plano de ação, o que pode indicar uma importância maior à sua formalização e nem tanto à função de orientar as ações do conselho.

No âmbito do conselho, podem ser constituídas câmaras técnicas para tratar de assuntos específicos. Durante a realização da pesquisa, identifiquei a existência de três câmaras técnicas permanentes: turismo e montanhismo; educação ambiental e participação social; e pesquisa. Podem ser instituídas também Câmaras temporárias, como a Câmara Técnica temporária de Conflitos Fundiários, acerca do conflito existente no bairro do Bonfim, em Petrópolis, incluído nos limites do Parque.

3.2 Câmaras Técnicas do Conparnasó

a) Câmara Técnica de turismo e montanhismo

A Câmara Técnica de Turismo e Montanhismo foi reativada em julho de 2015, após ter ficado 3 anos sem funcionamento. As reuniões foram inicialmente marcadas na tarde do mesmo dia das reuniões do conselho. Porém, ao longo de 2016, as reuniões foram se tornando mais escassas até pararem de ocorrer novamente por um período, sendo retomadas em meados de 2017.

No âmbito desta Câmara, algumas parcerias entre os gestores e montanhistas foram propostas. Desde a reativação, foi retomada a possibilidade de permitir a utilização de algumas trilhas “intangíveis” para Clubes de montanha, justamente para evitar ações ilegais como caça e apanha de pássaros. Segundo o representante da

FEMERJ, com a concordância do gestor presente, o fechamento das trilhas ao uso público favorece sua utilização por caçadores, passarinhos e palmiteiros. Porém, não houve uma formalização das regras para execução desta atividade na ocasião.

Turismo e montanhismo são vistos como atividades próximas, porém, com demandas bastante específicas. Dependendo dos presentes nas reuniões da Câmara Técnica, os assuntos tendem mais a um segmento ou outro. Através de email, também são discutidas algumas questões que podem ou não ser levadas à plenária do conselho, como conflitos observados na utilização de trilhas e reivindicações sobre os serviços de visitação prestados pela concessionária.

b) Câmara Técnica de Educação Ambiental e Participação Social - CTEA

A CT de Educação ambiental é a mais ativa. Tem reuniões periódicas, nem sempre convocadas pelo conselho. O nome da câmara técnica foi ampliado para acrescentar a “participação social”, depois da adesão de novos servidores com viés socioambientalista. A educação ambiental e o incentivo à participação social são vistas pelo coordenador da câmara técnica como complementares, sendo finalidades públicas do Parnaso, portanto, como parte de suas atribuições. No âmbito da CTEA, são realizadas também algumas iniciativas de incentivo à participação popular. Como exemplo, a formação e capacitação do “Conselho Jovem”, formado por jovens da região.

Anualmente, a CTEA organiza o Encontro de Educação ambiental. É possível notar uma adesão maior às reuniões da câmara técnica antes da organização do Encontro. Com base no Regimento Interno do Conselho, há um coordenador, eleito entre os membros do conselho, mas a participação nas reuniões é aberta a todos.

Alguns projetos de pesquisa foram realizados a partir de relações proporcionadas pela Câmara Técnica. Os projetos são divulgados no Conparnaso e em outros fóruns sociais como o Comitê de Bacia do Rio Piabanha como demonstração do potencial do Parque para a aproximação entre a sociedade e as instituições públicas, com a contribuição da universidade.

c) Câmara Técnica de Pesquisa

A CT de pesquisa não tinha reuniões presenciais, apenas os Encontros de Pesquisa realizados anualmente desde 2001. Em 2017, houve mudança na coordenação

de pesquisa. O responsável pela área pediu licença para realização de doutorado e a nova coordenação passou a organizar seminários de pesquisa a fim de reunir os trabalhos de pesquisadores na unidade, que há alguns apresenta o maior número de aprovações de pesquisa entre as UCs federais.

4. Composição do Conparnaso

A composição do Conparnaso é renovada a cada dois anos a partir dos setores definidos em portaria publicada pelo ICMBio de 2014: “reguladores dos usos do território”; “usuários do território”; “moradores locais, colegiados e organizações civis” e “ensino, pesquisa e extensão” (ICMBio, portaria nº 107 de 2014). A Portaria (ANEXO III) consolidou os seguintes setores de participação social:

“Art. 1º O Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos é composto por setores representativos do Poder Público e da Sociedade Civil, considerando as peculiaridades regionais e observando-se o critério de paridade, na forma seguinte:

I - REGULADORES DOS USOS DO TERRITÓRIO:

- a) Órgãos públicos ambientais dos três níveis da Federação;
- b) Órgãos do Poder Público de áreas afins, dos três níveis da Federação.

II - USUÁRIOS DO TERRITÓRIO:

- a) Setor de Turismo;
- b) Setor de Comércio e Serviços;
- c) Setor de Produção Rural;
- d) Setor de Montanhismo.

III - MORADORES LOCAIS, COLEGIADOS E ORGANIZAÇÕES CIVIS:

- a) Associações de moradores;
- b) Sindicatos;
- c) Conselhos de Políticas Públicas;
- d) Organizações não-governamentais.

IV - ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO:

- a) Universidades;
- b) Centros de Pesquisa e Extensão”(ICMBio, portaria nº 107, 2014)

Na renovação anunciada no final de 2016 e ocorrida no início de 2017, os gestores esclareceram que não haveria mais necessidade de publicação de portaria para consolidar a nova composição, apenas se houvesse mudança nos setores determinados

pela portaria de 2014. Caso fossem mantidos tais setores, seria necessário apenas a homologação da decisão da plenária pela Coordenação Regional – CR-8. A mudança foi considerada como benéfica, tendo em vista que agiliza o processo. Em renovação anterior, houve demora de quase um ano entre a definição das entidades pela plenária e a publicação da portaria pelo órgão federal.

A fim de regulamentar a renovação, foi publicado um Edital de Avaliação e modificação do Conparnaso, no qual foi instituída uma comissão composta por três servidores para organizar o processo. De acordo com o documento, “a avaliação das ações do Conselho no biênio consistirá na verificação se resultados previstos no plano de ação foram alcançados”. Assim, coube aos gestores a avaliação da atuação do conselho, o que foi realizado de maneira participativa através das câmaras técnicas.

O processo de renovação em 2017 foi orientado pela cartilha do ICMBio “Conselhos gestores de Unidades de conservação – um guia para gestores e conselheiros”. De acordo com a cartilha, o membro do conselho é a instituição e o conselheiro a pessoa física que o representa. Observando esta diferenciação, no processo de renovação de 2016, foi estabelecido que cada conselheiro não poderia representar a mesma instituição por mais de dois mandatos seguidos. A decisão foi justificada pela necessidade de tornar mais coletiva e “impessoal” a representação de cada entidade. Na prática, alguns conselheiros mais antigos lograram manter sua participação buscando outra pessoa jurídica para representar no conselho ou se tornaram “suplentes” na representação da mesma entidade.

Nesta cartilha, são apresentadas metodologias participativas consideradas adequadas à formação e atuação dos conselhos como o “Diagrama de Venn” e o “mapa falado.” A primeira metodologia foi adotada para organizar a nova designação das entidades. As entidades que apresentaram suas candidaturas foram separadas pelos setores definidos na portaria de 2014. Cada setor deveria aplicar a metodologia a fim de indicar os titulares e suplentes, considerando as vagas disponíveis. Um cartaz com círculos concêntricos foi disponibilizado aos grupos. Cada representante deveria escolher círculos maiores ou menores para representar sua entidade; o tamanho dependeria do grau de interação com a unidade, que foi colocada no centro dos círculos. Em seguida, foi solicitado a cada representante que posicionasse sua entidade no cartaz, considerando novamente o envolvimento com o Parque. Segundo a cartilha, “a distância

dos círculos em relação ao ponto central que representa a UC significa o grau de atuação, relação ou envolvimento do setor com a UC e sua área de influencia.”

A definição das entidades titulares no setor de ensino e pesquisa revelou uma fragilidade da metodologia indicada, visto que todas as entidades que se candidataram escolheram o círculo grande e ficaram próximas do centro. A definição das três vagas de titulares dependeu da negociação entre os presentes. No caso, as instituições de maior porte, como a UERJ e a UFRJ acabaram alegando que a vaga de titular não seria tão relevante para sua atuação no conselho como para instituições menores.

Nota-se que apenas algumas pessoas que tem um perfil “militante” e/ou que tem uma relação mais direta com o Parque em dado momento possuem participação assídua. Nas reuniões que acompanhei, não houve qualquer consulta feita aos conselheiros, tampouco outros com quem conversei votaram em alguma consulta realizada pelo Parque. No caso da retirada do desconto de incentivo concedido aos moradores da região, sequer uma discussão das possíveis soluções para a elevada visitação no parque durante o verão foi possibilitada. O gestor que conduzia a reunião que tinha este ponto como pauta, ocorrida em Petrópolis, afirmou que todas as possibilidades já tinham sido discutidas e analisadas e que cabia ao conselho e aos demais servidores e funcionários apoiarem a decisão da gestão. Na última reunião do conselho de 2016, após a apresentação da concessionária que incluiu o demonstrativo da queda de 50% no número de visitação durante o mês de novembro, o representante da FAMMUG reiterou sua discordância com a retirada do desconto para moradores. Afirmou que o “corte classista” excluiu seu povo de visitar o Parque, mas “que não tinha problema, pois eles iriam se virar no entorno”. Ironicamente, provocou o chefe do Parque dizendo que esperava que todos os problemas ligados à prostituição, tráfico de drogas e “tudo mais de ruim tenham acabado com a exclusão dos pobres”.

Eventualmente, os conselhos recebem recursos para sua qualificação. Em novembro de 2016, foi proposto pelos gestores, com recursos provenientes do PNUD, a realização de evento de qualificação de conselheiros para gestão democrática de Unidades de Conservação federais do Mosaico Central Fluminense: PARNA Serra dos Órgãos, Apa Petrópolis, APA Guapimirim e ESEC Guanabara. Apesar de adiado por falta de quórum, o evento foi realizado no Parnaso durante dois dias através de oficinas e dinâmicas e foi noticiado na revista “ICMBio em foco” como uma iniciativa a ser replicada.

5. Algumas conclusões

Com base nas situações observadas durante as pesquisas realizadas nas duas unidades, é possível afirmar que a atuação dos conselhos ainda depende bastante dos servidores públicos, podendo variar de acordo com a interpretação destes sobre o interesse público e as finalidades das UCs. Alguns servidores - ou gestores como se autodenomina a maioria - entendem os conselhos como importantes fóruns de participação, outros não valorizam ou priorizam seu funcionamento como parte da gestão. Considerando os reduzidos recursos disponíveis à administração destas áreas e a primazia conferida aos órgãos públicos pela legislação, a priorização torna-se determinante para a atuação dos conselhos.

Apesar de ter poderes meramente consultivos, o Conparnaso é bastante ativo, constituindo um espaço público onde as demandas envolvendo o território são explicitadas e as finalidades sociais do parque são atualizadas. Como exemplo, a discussão sobre o contrato de concessão dos serviços públicos prestados no Parnaso tomou dimensão pública no âmbito do conselho, que possibilitou o esclarecimento de diversas questões surgidas sobre sua execução. Por outro lado, a realização de planejamentos participativos nem sempre significa que as ações, metas e prioridades definidas pela plenária serão adotadas. Entre os participantes e os executores da decisão discutida pode haver uma grande distância, extrapolando a própria gestão da unidade.

Considerando a própria limitação legal das competências conferidas aos conselhos consultivos, é possível afirmar que as reuniões do Conparnaso funcionam mais como uma afirmação da institucionalidade à sociedade. As reuniões itinerantes, além de facilitar a participação, são também uma forma do parque marcar presença institucional nos diferentes Municípios. Comumente, a pauta da reunião é direcionada a assuntos locais. Além disso, a existência de um espaço de participação social confere maior legitimidade às decisões como parte de uma gestão “socioambiental”.

Apesar da cartilha do ICMBio indicar que o membro do conselho é a entidade e não os representantes, os vínculos pessoais ainda prevalecem em muitos casos. Desta forma, torna-se questionável se a atuação ocorre nos moldes de uma representação coletiva ou individual, dependendo do perfil e interesse do representante. O reconhecimento de um vínculo com a gestão da unidade federal pela função de conselheiro pode ser visto também como possibilidade de obter contatos e ostentar uma maior proximidade da administração pública em relação aos demais usuários do espaço.

Tais agenciamentos podem ser legitimados ou não pelos gestores, que acabam filtrando o que é um interesse coletivo ou pessoal.

A partir da observação nos dois conselhos, é possível verificar também, em diversos momentos, um cumprimento apenas formal de exigências legais, evidenciando a prevalência de aspectos burocráticos em detrimento da eficácia das finalidades públicas e direitos assegurados pelas unidades de conservação.

Em relação às atas das reuniões, por exemplo, deixar de fazer a leitura da anterior ou perguntar apenas formalmente se houve aprovação, demonstra a pouca importância dada ao real acompanhamento pelos representantes das decisões coletivas do conselho. Da mesma maneira, nos dois conselhos, foi possível perceber que a presença depende do interesse, muitas vezes até pessoal, dos conselheiros.

Neste sentido, cabe questionar se os conselhos cumprem sua função no sentido de democratizar a gestão das unidades de conservação. Com base nas observações realizadas, podemos identificar uma prevalência do Estado e de outros grupos que manipulam as formalidades burocráticas em seu favor, muitas vezes em detrimento da autonomia de grupos locais.

Por outro lado, importa identificar outras funções exercidas por estes espaços que, apesar de “inventados” pelo Estado e regulamentados por ele, possibilita novas apropriações pelos participantes (Moraes, 2011). Em relação aos conselhos de segurança pública, a referida autora pondera que, para além da baixa influência na definição e condução das políticas, a participação nestes espaços possibilita o aprendizado de um “jogo retórico”, no qual são (re)construídas narrativas sociais e sujeitos políticos. Neste sentido, é possível afirmar que os conselhos constituem espaços que produzem e reproduzem significados sobre as áreas protegidas, nem sempre correspondentes às finalidades de sua criação.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Valéria Penchel Araújo. *A Participação Social na criação de regras para ordenamento do turismo náutico Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo – RJ*. Trabalho de Conclusão de Curso no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais em Áreas Costeiras, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – IFRJ, Arraial do Cabo, 2018.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRASIL. Constituição Federal da Republica, 1988.

BRASIL. Decreto nº98.897, de 30 de janeiro de 1990.

CDREMAC. Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Reserva extrativista Marinha do Arraial do Cabo de 17 de abril de 2013.

CALANDRINO, Tatiana. *Natureza Negociada: Reformulações da política ambiental brasileira a partir da trajetória de constituição do Parque Nacional da Serra dos Órgãos*. Tese (Doutorado em Antropologia), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

CEFÄI, Daniel et. Al. *Arenas Públicas: por uma etnografia da vida associativa*. Niterói: Eduff, 2011

ICMBio. Portaria nº 77 de agosto de 2010. Cria o Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo/RJ. Diário Oficial da União Nº 168, quarta-feira, 1 de setembro de 2010. <http://www.in.gov.br/autenticidade.html> , pelo código 00012010090100069

ICMBio. Portaria nº 5 de 03 de janeiro de 2017.

LOBÃO, Ronaldo. *Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento*. Niterói: Editora da UFF, 2010. 324 p. Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia, n. 32, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. Editora Unesp, 2013.

MMA. *Gestão participativa do SNUC / Ministério do Meio Ambiente*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas. Programa Áreas Protegidas da Amazônia. — Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

MORAES, Luciane Patricio Braga de. *Falar, ouvir e escutar: Etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança*. Tese (doutorado em Antropologia). Programa de pós-graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói: UFF, 2011.

MUSSI, S. M. *O processo de Gestão Participativa e Educação Ambiental em Conselhos de Unidades de Conservação: o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Teresópolis, RJ*. 2007. 199f. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social). Programa EICOS, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

PACHECO, Viviane; FARIAS, Rafaela Cristina; LIMA, José Augusto Ferraz de. Relato de Gestão da Resex-Mar AC. III Sapis realizado em Niterói em 2017.

NICOLAU, Omar. Todos no mesmo barco. *Relações de poder e institucionalização da vida na gestão coletiva da Reserva Extrativista de Corumbau, na Bahia*. In: Socioantropologia da pesca: estudos etnográficos sobre populações costeiras no Nordeste brasileiro/organizador: Rubens Elias da Silva. João Pessoa: Ideia, 2014