



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

EM NOME DE QUEM? ANÁLISE DOS PAPÉIS EXERCIDOS PELOS DIFERENTES ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS NA GESTÃO DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL

Tatiana Calandrino Maranhão
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito
da Universidade Federal Fluminense – PPGSD/UFF
tatcalandrino@bol.com.br

O presente trabalho apresenta uma análise sociojurídica¹ do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CCDRU – utilizado como padrão de gestão de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Este tipo de contrato já era previsto como o instrumento adequado para a regulação das reservas extrativistas desde que estas foram criadas pelo decreto nº 98.897 de 30 de janeiro de 1990 como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista”. Todavia, sua celebração generalizou-se apenas recentemente, com o objetivo de regulamentar a gestão compartilhada entre o Poder Público e associações representativas de populações tradicionais e/ou extrativistas, principalmente em Unidades de Conservação federais.

Tendo como objeto de pesquisa o CCDRU da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo – Resex-Mar, criada pelo decreto s/nº de 3 de janeiro de 1997, o objetivo é compreender os papéis atribuídos às partes envolvidas nesta pactuação, que é realizada **em nome** dos direitos garantidos às chamadas populações extrativistas.

Como uma das primeiras reservas extrativistas marinhas decretadas, a Resex-Mar de Arraial do Cabo possui uma historicidade de quatorze anos, apresentando um cenário político constituído por articulações entre atores sociais e órgãos públicos que se reconfiguram constantemente. Para o entendimento da conformação jurídica dada à atual configuração de sua gestão, é de grande relevância a compreensão de algumas modificações ocorridas, tanto no quadro normativo, como nas formas de aplicação das previsões legais pelos diversos atores envolvidos.

¹A interdisciplinaridade proposta como norteadora da presente reflexão visa a compreensão das normas jurídicas para além de sua literalidade, com foco em seus usos sociais enquanto uma “maneira específica de imaginar a realidade”, aproximando-se da perspectiva elaborada por Clifford Geertz (1999, p. 259).



Através de uma breve cronologia da legislação ambiental aplicável às reservas extrativistas, bem como da reflexão sobre os processos sociais observados durante as reuniões públicas para assinatura do CCDRU de Arraial do Cabo, pretende-se delinear alguns significados possíveis desta pactuação.

I – As Reservas Extrativistas no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A criação das reservas extrativistas relaciona-se com a luta dos seringueiros do norte do país pela manutenção de seu próprio meio de vida. Segundo Rueda, em publicação da página do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais - CNPT², o extrativismo começou a ser considerado nas políticas governamentais³ a partir de 1982, no contexto dos conflitos denominados como “empates”, que tinham o objetivo de defender áreas essenciais para o sustento daqueles trabalhadores e de suas famílias. O seringueiro Chico Mendes, assassinado por fazendeiros em 1988, foi um dos protagonistas desta história. As práticas extrativistas eram ameaçadas pela especulação fundiária associada à valorização da pecuária pelos planos de desenvolvimento fomentados na época da ditadura militar e pelos assentamentos realizados em nome da Reforma Agrária. Segundo Rueda, as reivindicações do segmento possibilitaram sua organização e ensejaram a idéia de uma gestão coletiva do espaço utilizado para o extrativismo.

“O aspecto mais importante a analisar durante esta recente evolução histórica do extrativismo é que a prática dos "EMPATES" impeditivos dos desmatamentos, serviram de substrato para o amadurecimento político e social dos extrativistas, na medida em que o "EMPATE" exigia organização e coesão. Estas duas forças foram encontradas mediante o fortalecimento do sindicalismo em cujo seio, e diante da necessidade de manter a união, foi aceito e amadureceu o princípio da "concessão de uso coletiva".” (Rueda, s/d)

Em janeiro de 1990⁴, o decreto nº 98.897 instituiu as reservas extrativistas no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo levantamentos da pesquisa realizada por

² Em sua criação como setor específico do IBAMA, o CNPT possuía atribuições executivas nas políticas públicas que envolvessem direitos de populações que se reivindicassem como tradicionais, mas, desde 2007, atua apenas como centro de pesquisas.

³ O termo deve ser entendido no sentido conferido por Souza Lima (2008): “políticas governamentais devem ser entendidas como planos, ações e tecnologias de governo formuladas não só desde organizações administrativas de Estados Nacionais, mas também a partir de diferentes modalidades de organizações não-redutíveis àquelas que estão definidas em termos jurídico administrativo enquanto partícipes de administrações públicas nacionais”.

⁴ Para uma melhor contextualização do cenário político da época ver: Lobão, 2006.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Jovelino Muniz⁵, impulsionado pelos movimentos sociais liderados pelos extrativistas, o Presidente do IBAMA à época - Fernando Cesar Mesquita junto com técnicos do “Programa Nossa Natureza” - instituído na gestão do então presidente José Sarney – apresentou a proposta de criação das resex ao chefe do Executivo. As Forças Armadas apresentavam certa resistência ao projeto, especialmente no que tange à proteção das fronteiras nacionais. No final do governo Sarney, o presidente do IBAMA obteve a aceitação (não o apoio) de representantes militares e tornou a defender a criação destas áreas, entendida por ele como um gesto que marcaria positivamente o final de sua gestão junto às populações tradicionais.

A fim de regular a exploração auto-sustentável e a conservação dos recursos naturais, o decreto publicado em 1990 previa a assinatura do CCDRU, no qual deveria ser incluído o Plano de Utilização. Este documento seria criado pelas populações extrativistas, reunidas em uma Associação, que tinha a atribuição de estabelecer regras para a utilização da área da reserva. Depois de aprovado em Assembleia, o Plano de Utilização deveria passar pela aprovação do recém-criado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, que auxiliava a gestão da área realizada pela associação, através dos agentes do CNPT. O CCDRU seria assinado quando a gestão local estivesse funcionando com certo grau de autonomia.

A previsão legal sobre as resex foi precedida da promulgação da Constituição de 1988, que consolidou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, inclusive das gerações futuras, estabelecendo que sua defesa e preservação são deveres tanto do Poder Público quanto da sociedade (CRFB, art. 225). No texto constitucional que marcou o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, os direitos culturais foram também expressamente assegurados. “Os modos de criar, fazer e viver” constituem o patrimônio cultural brasileiro, formado por “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”(CRFB, art. 216). Os direitos difusos e coletivos assegurados pela Constituição possibilitaram o reconhecimento de novos sujeitos de direitos, o que constituiu um novo contexto normativo, favorável à previsão legal sobre as resex.

⁵ Jovelino Muniz é doutorando em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense – PPGSD/UFF. Informação concedida em comunicação pessoal.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Posteriormente, regulamentando o artigo 225 da Constituição, a lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, implantou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Esta lei enquadrou as reservas extrativistas como Unidades de Conservação de Uso Sustentável, cujo objetivo é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º, §2º). A previsão do SNUC determinou algumas modificações nas regras de gestão das resex. A forma contratual de regulação do uso e posse destas áreas prevista pelo decreto de 1990 foi mantida, mas novos elementos foram introduzidos, como o Plano de Manejo e o Conselho Deliberativo.

Após o SNUC, além do Plano de Utilização, todas as UCs existentes no país deveriam possuir um Plano de Manejo, definido como:

“documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (lei nº 9985/2000, art. 2º, XVII)

Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, assim como de outras UCs de Uso Sustentável, deve ser assegurada a ampla participação da população residente (lei nº 9985/2000, art. 27, §2º). Entretanto, diferentemente do Plano de Utilização, que era resultante das assembleias da associação dos extrativistas, o Plano de Manejo é um documento eminentemente técnico, cuja aprovação será feita pelo Conselho Deliberativo, que engloba todas as entidades que têm algum interesse na utilização da área.

Através da reflexão sobre alguns momentos do processo de formação da gestão da Resex-Mar de Arraial do Cabo é possível compreender mais concretamente o significado destas previsões legais, bem como das modificações mencionadas.

I.1. Do Plano de Utilização ao Plano de Manejo

Apesar da lei do SNUC ter determinado o prazo de cinco anos a partir da data de criação da UC para elaboração do Plano de Manejo, a Resex-mar de AC ainda não possui este documento. Na época de sua criação, havia previsão apenas quanto ao Plano de Utilização, que foi aprovado pela portaria nº 17-N do IBAMA, de 18 de fevereiro de 1999.

Diferentemente do Plano de Manejo, o Plano de Utilização foi elaborado pela Associação da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo – AREMAC e



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

posteriormente aprovado pelo IBAMA⁶. O Plano de Utilização da Resex-mar de AC apresenta como finalidade “servir de guia para que os extrativistas realizem suas atividades dentro de critérios de sustentabilidade econômica, ecológica e social”. O conceito de sustentabilidade definido neste documento engloba a melhoria da qualidade de vida da população:

“O conceito de sustentabilidade é definido aqui como a implantação e a consolidação de atividades produtivas que permitam a reprodução permanente das espécies aquáticas animais ou vegetais que tenham no mar seu normal ou mais freqüente meio de vida, bem como sua regeneração completa, e que possibilitem à população local viver em condições de crescente qualidade e dignidade.” (Plano de Utilização 1999, item 1.3)

O Plano de Utilização regula as modalidades de pesca permitidas em cada local da reserva, estabelecendo regras quanto aos petrechos que podem ser utilizados; horários para a prática de mergulho; tamanhos mínimos de captura; medidas das embarcações, entre outros. Este documento sofreu diversas modificações que dependem da verificação da adequação dos registros das assembleias nas quais foram votadas para ter validade, o que será realizado pelo chefe da Resex-mar, segundo informação do mesmo.

Durante as reuniões públicas sobre o CCDRU, coordenadas pelos representantes do ICMBio, foi dito que o Plano de Utilização existente estaria completamente desatualizado. Algumas previsões foram consideradas ilegais e/ou nulas. Como exemplo, no Plano de Utilização aprovado pelo IBAMA em 1997 foi previsto o treinamento dos pescadores de forma a capacitá-los e credenciá-los na atividade de fiscalização. Tal previsão era compatível com a forma como a gestão era concebida naquele documento: “Todos os extrativistas, na qualidade de co-autores e co-gestores na Administração da Reserva, de forma coletiva ou individual, são responsáveis pela execução do presente Plano de Utilização” (item 3.1). Com base na lei nº 9.605/98, que dispôs sanções às condutas lesivas ao meio ambiente e na resolução nº 003/88 do CONAMA, que instituiu os mutirões ambientais, estes “fiscais colaboradores” tinham poderes para lavrar autos de constatação, circunstanciados, em modelo fornecido pelo IBAMA. Entretanto, o atual coordenador de fiscalização da reserva sustentou publicamente o entendimento de que a previsão destes fiscais no Plano de Utilização era

⁶ Até a criação do Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade - ICMBio pela lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, o IBAMA era o ente público responsável pela gestão das reservas extrativistas.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

uma ilegalidade, visto que apenas órgãos públicos podem exercer o Poder de Polícia, que seria intransferível a um particular. Os pescadores presentes manifestaram concordância ao entendimento de que o Poder Público é quem deveria realizar a fiscalização, mas pelo fato de que o exercício por particulares poderia permitir maior arbitrariedade. Não obstante, reclamaram que a fiscalização não era feita de forma satisfatória, mesmo após denúncias formais feitas ao órgão público responsável.

Foi dito também pelos coordenadores do ICMBio que o Plano de Utilização existente seria apenas o primeiro passo para o Plano de Manejo, que é o documento que regulará a utilização da reserva. De acordo com o CCDRU, o Plano de Manejo deverá ser concluído no prazo de 24 meses a partir da assinatura do contrato (ou seja, até agosto de 2012). O instrumento contratual prevê a existência tanto do Plano de Utilização quanto do Plano de Manejo e atesta que ambos serão aprovados pelo Conselho Deliberativo, sem, entretanto, especificar suas diferenças. O contrato estabelece ainda que qualquer alteração nestes Planos prevalecerá sobre as cláusulas nele fixadas.

I.2. O Conselho Deliberativo

De acordo com a previsão do SNUC, o Conselho Deliberativo, responsável pela aprovação do Plano de Manejo, é presidido pelo ICMBio e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área. (Lei nº 9.985/2000, art. 18, §2º)

A Instrução Normativa – IN – nº 2, de 18 de setembro de 2007 disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Entre suas diretrizes, estão “a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na gestão da Unidade” e “a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais” (art. 3º, V e VI)

De acordo com esta IN, as populações tradicionais da Unidade podem ser representadas por entidades legalmente constituídas pelas populações tradicionais da Unidade; formas organizativas legitimamente escolhidas por estas populações ou ainda pessoas físicas legitimamente escolhidas pelas mesmas (art. 8º)



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

O Conselho Deliberativo da Resex-mar de AC é composto por 25 entidades, cada uma com direito a uma vaga de titular e outra de suplente, abrangendo órgãos públicos como o ICMBio, IBAMA, INEA, Prefeitura de Arraial do Cabo e Marinha do Brasil; além de associações representativas de pescadores; associações de empresários de turismo; associações de moradores e a Colônia de Pescadores Z-5. As entidades representativas de pescadores, se somadas, são a maioria, visto que, incluindo a Colônia, totalizam 13 votos.

II. O Contrato

A concessão de direito real de uso é um instituto jurídico criado pelo Decreto-lei nº 271 de 1967. Trata-se de um contrato administrativo sendo, portanto, regido pelas normas de direito público, que têm por princípio basilar a supremacia do interesse público sobre o privado. O objeto deste tipo de contrato é mantido como bem público, mas o direito real de uso é cedido a um concessionário que deve agir em nome do interesse público definido no contrato. Segundo Carvalho Filho, este tipo de contrato visa resguardar o patrimônio da Administração e os interesses públicos:

“A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso.”(Carvalho Filho, 2002, p.897)

O artigo 7º da lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 modificou a lei nº 271/1967 e incluiu a preservação de comunidades tradicionais e seus meios de subsistência como uma das finalidades deste tipo de concessão. Com intuito de regularizar a assinatura destes contratos em Unidades de Conservação de Uso Sustentável Federais foi publicada a portaria interministerial nº 436 de 2010 pelos Ministérios do Meio Ambiente e do Orçamento, Planejamento e Gestão. Esta portaria determinou a entrega das áreas de domínio da União localizadas em Unidades de Conservação Federais pela Secretaria de Patrimônio da União ao Ministério do Meio Ambiente, que foi autorizado a ceder estas áreas ao ICMBio para fins de regularização fundiária. O ICMBio, por sua vez, foi autorizado a realizar a “outorga coletiva e gratuita da concessão do direito real de uso às associações e cooperativas representativas das populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação de Uso Sustentável.” (art. 3, §1º)



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Em Arraial do Cabo, o CCDRU constituiu a “cessão da área da reserva sob o regime de concessão de direito real de uso gratuito e resolúvel”. A área cedida representa um cinturão pesqueiro de 50.815,55 hectares e foi delimitada no instrumento em coordenadas geográficas mais específicas que no decreto de criação, com a exclusão das ilhas: Ilhas dos Porcos, Ilha do Cabo Frio e a Ilha dos Franceses.

A finalidade pública do contrato cujo descumprimento implica em sua resolutividade foi assim estabelecida:

“assegurar as condições e os meios necessários à reprodução e melhoria dos modos e da qualidade de vida das populações extrativista ou cuja existência baseie-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais do imóvel objeto deste contrato, consoante o disposto no art. 2º, XI e XII da lei nº 9.985/00.” (cláusula terceira)

A finalidade do contrato remete às definições de “uso sustentável” e “extrativismo” estabelecidas pelo SNUC:

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

XII - extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis; (art. 2º, XI e XII da lei nº 9.985/00)

A celebração do CCDRU da Resex de Arraial do Cabo começou a ser discutida publicamente em julho de 2010, através de reuniões públicas nas quais foi apresentada uma minuta do contrato para discussão e, em seguida, eleita a entidade concessionária. A Colônia de Pescadores Z-5 havia manifestado interesse em se candidatar, mas, após consulta ao corpo jurídico do ICM-Bio, ficou esclarecido que a candidatura não seria possível, visto que a Colônia tinha *status* sindical. A Portaria Interministerial nº 436, que regulamenta o procedimento para a assinatura do CCDRU, deixava claro que a concessão seria outorgada “às associações e cooperativas representativas das populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação de Uso Sustentável.” Antes da eleição, o presidente da AREMAC defendeu sua candidatura lembrando que ela foi criada para este fim e apresentou em seu favor a estrutura disponível. A associação possui sede própria e uma lancha. Além disso, oferece serviços à população como consultório dentário e atendimento jurídico.

O contrato foi assinado pelo presidente do ICMBio e pelo presidente da AREMAC em 27 de agosto de 2010. Vale notar que a assinatura do contrato ocorreu um dia antes do aniversário de três anos do ICMBio. Havia toda uma conjuntura que



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

favorecia uma atuação mais marcante do instituto, fomentando a iniciativa de assinar contratos deste tipo em todas as UC de uso sustentável: dez anos de criação do SNUC; apresentação dos projetos do CNPT com metas a serem atingidas até 2012, quando completa dez anos. Além disso, a Resex-mar de Arraial do Cabo ganhou maior notoriedade ao ser nomeada como um dos “Parques da Copa.”

Em conversa com um pescador local, ouvi que as reuniões públicas sobre o contrato foram requeridas ao ICMBio após notícia de uma assembleia para assinatura do mesmo por suas partes, antes de qualquer publicização do ato.

De qualquer forma, a pressa na assinatura era evidente durante as reuniões, as quais eram coordenadas sob a ideia de “não perder tempo”. O fato de ainda não haver Plano de Manejo, ou de o Conselho Deliberativo ainda não estar homologado ou mesmo a ausência de um cadastro da população beneficiária não foram vistos como empecilhos, mas como motivos ainda maiores para que o contrato fosse assinado o quanto antes, a fim de que fossem iniciados tais processos. A portaria que homologou a criação do Conselho Deliberativo é do mesmo dia da assinatura do contrato e foi publicada em 01 de setembro de 2010.

II.1. A Concessionária: Associação da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo - AREMAC

Em concomitância com a criação da Resex-mar em 1997, foi criada a Associação da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo – AREMAC. A associação visava a representação dos pescadores tradicionais da reserva. Segundo seu estatuto, poderia se associar à AREMAC aquele que preenchesse dois requisitos: ser pescador residente em Arraial do Cabo há mais de dez anos e votar no Município há, pelo menos, cinco anos.

Como visto, nas assembleias da AREMAC foi elaborado o Plano de Utilização homologado pelo IBAMA em 1997. Desde então, ocorreram modificações na gestão da Resex-mar, como as brevemente relatadas anteriormente, que redefiniram o papel da Associação.

Após a celebração do CCDRU, a Associação se apresenta como a concessionária do direito real de uso da reserva. Existem várias outras associações de pescadores no local, mas a AREMAC concorreu com apenas outra associação e obteve o voto da ampla maioria das entidades que compõem o Conselho Deliberativo.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Segundo seu presidente, o sustento da associação provém principalmente de doações e de convênios e/ou parecerias. O contrato atestou expressamente a regularidade da associação e de seus beneficiários perante o concedente para obtenção dos créditos necessários aos fins a que se destina, mas não assegurou nenhum tipo de arrecadação para a concessionária. Durante o período inicial da gestão da reserva, antes da assinatura do CCDRU, havia uma cobrança de taxa de visitação para quem entrasse na área da Resex-mar, destinada a conservação. Todavia, esta foi considerada ilegal pelo chefe da Resex, o que é motivo de conflito entre as partes, já que o presidente da AREMAC reclama não ter recursos suficientes para executar suas obrigações.

Entre as obrigações da AREMAC, enquanto concessionária, estão: “preservar, recuperar e defender o imóvel cedido, tomando as providências administrativas para tal fim”; “assegurar o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis com vistas à melhoria da qualidade de vida dos beneficiários da reserva” e “garantir às famílias beneficiárias, cadastradas pelo concedente, independentemente de serem ou não seus associados, o direito ao uso da área objeto da concessão”.

Além disso, a concessionária deve executar bem e fielmente o Plano de Utilização e observar o Plano de Manejo a serem aprovados pelo Conselho Deliberativo e todas as suas intervenções devem ter prévia autorização do ICM-Bio.

II.1.2. O Concedente: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICM-Bio, foi criado pela lei nº 11.516/2007, entre outras, com a função de “executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União” (art. 1º, II). Sua denominação homenageia o protagonista da história de criação das reservas extrativistas, que defendia o direito dos seringueiros que dependiam da terra para retirar seu sustento. Na missão apresentada na página da internet, a promoção do desenvolvimento socioambiental das comunidades tradicionais é entendida como um dos meios de proteger o patrimônio natural e a conservação da biodiversidade:

“A missão do Instituto Chico Mendes é proteger o patrimônio natural brasileiro e promover a conservação da biodiversidade. Isso se dá por meio da gestão de Unidades de Conservação Federais, da promoção do



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

desenvolvimento socioambiental das comunidades tradicionais naquelas consideradas de uso sustentável, da pesquisa e gestão do conhecimento, da educação ambiental e do fomento ao manejo ecológico.”

Jovelino Muniz⁷ conta que a ideia de criar uma instituição específica para a gestão de UCs surgiu em encontros nacionais de chefes destas unidades que ocorreram de 1991 até 2002. Segundo seu relato, os anseios destes servidores foram levados em 2002 pelo presidente do IBAMA na época - Dr. Paulo Nogueira Neto ao então presidente da República – Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, não obstante a continuidade das discussões no próprio IBAMA durante o ano seguinte, a partir de 2004 o assunto perdeu espaço no cenário político. Muniz entende que a criação do ICMBio em 2007 ocorreu extemporaneamente, de forma isolada das discussões anteriores:

“Em 2007 - após 4 anos sem discussões sobre uma nova instituição para UC - a Ministra do Meio Ambiente Marina da Silva criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade em um contexto de conflito entre o Ministério do Meio Ambiente e a Casa Civil da Presidência da República - chefiada por Dilma Rousseff - devido a dinâmica dos licenciamentos de empreendimentos, em especial, daqueles ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento / PAC. Essa medida se mostrou extemporânea e autoritária por não ter um diálogo com os servidores do IBAMA. Além disso, grande parte dos chefes de UC nomeados pelo novo governo – que não haviam vivido o processo de discussão anterior - não tinham sequer a idéia da proposta de uma nova instituição específica para UC, ficando assim com a sensação de uma fragmentação institucional sem contexto.” (Muniz)

O ICMBio, enquanto concedente do direito real de uso da Resex-mar de AC, tem como principal obrigação fiscalizar a execução do contrato. Além disso, deverá realizar o cadastro da população beneficiária e coordenar a revisão do Plano de Utilização.

Se a concessionária descumprir o contrato, o concedente pode rescindi-lo imediatamente, independentemente de aviso, interpelação ou notificação judicial ou extrajudicial. Não há previsão de rescisão por descumprimento contratual praticado pelo concedente. Há ainda de possibilidade de transferência a terceiros do direito de uso concedido, após a oitiva da concessionária e do Conselho Deliberativo.

O chefe da UC é o responsável institucional do ICMBio na tomada de decisões referentes à gestão. Além dele, outros 3 técnicos trabalham na Resex-mar como coordenadores das áreas de fiscalização, técnica e administração.

II.2. A População Beneficiária

⁷ Informação concedida em comunicação pessoal.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Como visto, a gestão da Resex-mar deve ser feita em nome dos pescadores extrativistas, de acordo com a finalidade expressa no CCDRU, independentemente de serem ou não associados da AREMAC. Tal previsão levou em consideração a garantia constitucional da livre associação. Neste sentido, os direitos garantidos aos pescadores extrativistas não poderiam estar condicionados a qualquer tipo de associação.

Quando a reserva foi criada, a AREMAC visava reunir os pescadores artesanais locais e, para isto, foram estabelecidos os critérios para se tornar associado, expostos anteriormente. Os pescadores extrativistas que tinham direito a pescar na reserva eram os associados da AREMAC.

De acordo com o CCDRU, as famílias beneficiárias que constituem a população tradicional usuária da Reserva serão identificadas por cadastro elaborado pelo ICMBio, com apoio da AREMAC, aprovado pelo Conselho Deliberativo. Este cadastro deve ser elaborado no prazo de 24 meses a partir da assinatura do contrato (mesmo prazo do Plano de Manejo). Existe um cadastro feito pela Colônia de Pescadores que não é considerado válido pelo ICMBio, tendo em vista que, além de desatualizado, foi elaborado sem critérios confiáveis, visto que exigia apenas duas testemunhas, o que permitiu incluir pessoas que não teriam direito e excluir outras que teriam.

Sobre o cadastro da população tradicional, o coordenador técnico do ICMBio explicou que é tratado como um macroprocesso, orientado por uma das diretorias do Instituto. No âmbito da diretoria de unidade de conservação de uso sustentável, existiriam os macroprocessos que seriam como grupos de trabalho que atuam em âmbito nacional em cada questão: gestão e negócio; populações tradicionais, plano de manejo, entre outros. O macroprocesso de populações tradicionais tem a incumbência de elaborar um procedimento/metodologia que definirá como serão realizados os cadastros nas unidades de uso sustentável.

III. Gestão em Disputa

As atribuições contratuais, bem como as normas jurídicas e suas (re)interpretações são elementos que legitimam e orientam as ações dos gestores da Resex. Não obstante, algumas indefinições sobre os limites de responsabilidade de cada parte do CCDRU explicitam conflitos na gestão que envolvem ainda a atuação de outros atores que não são partes desta pactuação. Assim, a conformação jurídica de sua gestão



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

através do CCDRU deve ser analisada sem desconsiderar as demais articulações - não contratualizadas formalmente – existentes no mesmo cenário.

De acordo com a Constituição, a proteção do meio ambiente é competência comum de todos os entes federativos. Com base nesta previsão, independentemente do CCDRU, a Prefeitura tem igual atribuição de fiscalizar/controlar a utilização da área marinha protegida pela Resex, o que pode gerar um conflito de competência.

Uma disputa desta natureza observada em campo possibilita a reflexão sobre as formas de explicitação destes conflitos e os significados que estes assumem na gestão do espaço.

III.1. Cadastro dos operadores de turismo náutico da Resex

A Coordenadoria Técnica do ICMBio deu início a um cadastramento dos prestadores de serviço da Resex em setembro de 2010. O cadastro de Identificação de Uso Público deveria abranger todas as empresas ou pessoas físicas que prestassem serviços de turismo náutico como “passeio de barco, mergulho recreativo, pesca esportiva, *Banana Boat*, caiaque ou brinquedos aquáticos”. A proposta era dar uma autorização por tempo determinado, tendo em vista que nenhuma das mais de 200 embarcações possuía autorização. Esta autorização seria válida até que fosse finalizado o estudo de capacidade de carga, que definiria a quantidade de embarcações que a área suporta. Entretanto, o Ministério Público interveio no sentido de impedir a concessão de autorizações antes do referido estudo.

Paralelamente ao cadastro do ICM-Bio, a Prefeitura de Arraial do Cabo criou uma Comissão do Mar, através da Lei Municipal nº 1.676, de 25 de outubro de 2010. A Comissão reúne representantes de 12 instituições ligadas, direta ou indiretamente, ao turismo náutico de Arraial do Cabo. A lei municipal prevê a realização de um cadastro de atividade comercial através da Secretaria Municipal de Fazenda.

O ICMBio, que estava tratando do cadastramento dos prestadores de serviço da Resex, não foi convocado para a Comissão do Mar. Coincidentemente, o coordenador técnico responsável soube da reunião desta comissão pelo rádio e resolveu comparecer. Chegando lá, foi impedido de participar, sendo informado de que era uma reunião fechada, apenas para membros da comissão. Ressaltando a importância da atuação do ICMBio em assuntos que envolvem a Resex-mar, o funcionário acabou participando da reunião e os dois cadastros ocorreram em paralelo.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

O conflito entre representantes da municipalidade - uma autoridade local e do órgão federal - uma autoridade nacional foi identificado por Lobão (2000) através da narrativa de um embate sobre a cobrança da taxa de visitação que culminou na disputa pela permanência do trailer do IBAMA na Marina dos pescadores de Arraial do Cabo. Naquela ocasião, a disputa entre a Prefeitura e o IBAMA foi resolvida pela Polícia Militar - autoridade estadual. A resolução deste conflito só foi possível através da intervenção de um terceiro que decidiu a favor de uma das partes.

No caso que acompanhei, este conflito explicitou também divergências internas ao próprio ICMBio. Meses depois da reunião da Comissão do Mar, a coordenadoria técnica da Resex-mar de Arraial do Cabo passou a ser assumida por novo servidor. A existência de “dois IBAMAS” (ou até mais), tendo em vista a divergência de entendimentos, por vezes antagônicos, dos servidores foi identificada por outros pesquisadores (Lobão, 2000). Na explicação dada pelo chefe da Resex acerca da divergência com o servidor removido apareceu a já consagrada divisão entre “preservacionistas” e “conservacionistas”. Esta bipolaridade reflete-se na previsão de UCs de proteção integral onde prevalece o “mito da natureza intocada” (Diegues, 1996) e UCs de uso sustentável, onde é permitida a utilização de maneira sustentável dos recursos naturais. Segundo o chefe da Resex, o servidor deveria trabalhar em Parque Nacional e não em uma reserva extrativista, visto que não tinha perfil aberto ao diálogo e, por isso, não sabia lidar com pescadores.

IV. (In)Conclusões

O CCDRU tem sido utilizado como modelo de gestão de unidades de conservação de uso sustentável, que têm por objetivo conciliar a proteção do meio ambiente com os direitos assegurados aos grupos identificados como população tradicional. A criação de uma reserva extrativista – ou de uma reserva de desenvolvimento sustentável - se baseia no reconhecimento de que as práticas adotadas por estas “populações tradicionais” em determinada área, considerada de relevante interesse ambiental, devem ser asseguradas e respeitadas pelo Poder Público. Desta forma, a defesa do meio ambiente foi associada aos direitos destas populações pelo entendimento de que as práticas tradicionais são compatíveis com a conservação dos recursos naturais da área da reserva. Com base neste entendimento, a gestão compartilhada entre o órgão responsável pelas políticas públicas de proteção ao meio



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

ambiente e uma associação representante destas populações tradicionais surge como um instrumento capaz de conciliar os direitos culturais com a conservação dos recursos naturais.

Na experiência observada em Arraial do Cabo, através do CCDRU, a AREMAC - concessionária - e o ICMBio – concedente - se comprometem a gerir um bem público de uso comum do povo – o mar - **em nome** da população beneficiária. Devem agir também **em nome** da sociedade, na defesa do uso sustentável dos recursos naturais marinhos.

Em que pese os direitos assegurados pelo CCDRU, a população que corresponde aos beneficiários da Resex-mar ainda não foi identificada. Como esclarecido no contrato, não correspondem necessariamente aos associados da AREMAC, mas deverão ser cadastrados pelo ICMBio. Por outro lado, a fim de cumprir fielmente seu mandato em nome da sociedade, as partes devem obedecer ao Plano de Manejo, que será definido não pelas partes, mas pelo Conselho Deliberativo.

Em termos bastante resumidos, as partes se comprometem a algo que ainda não foi estabelecido em nome de um coletivo que não foi definido. Sobre estas definições, há conflitos interpartes e intrapartes, ou seja, os limites da responsabilidade de cada um não estão claramente estabelecidos. Um exemplo de um conflito do primeiro tipo pôde ser observado na insatisfação da concessionária acerca do pagamento de taxa de visitação. Apesar das reivindicações sobre a necessidade de recursos para o cumprimento de suas obrigações, o concedente não entende ser possível a cobrança.

Além dos desentendimentos entre as partes contratuais, há outros atores que interferem na gestão da área da reserva, agindo em nome destes direitos (ou falando em nome destes sujeitos). A inexistência de uma unanimidade dentro das próprias instituições foi também verificada no conflito explicitado dentro do próprio ICMBio, que parece ter “herdado” a divisão já identificada no IBAMA.

Em dissertação de mestrado apresentada em 2000, Lobão já identificava as dificuldades na definição dos destinatários dos direitos que deram origem a Resex-mar de Arraial do Cabo:

“O mesmo acontece com o ‘direito real de uso’. Este direito, no processo de criação de uma reserva extrativista, é, para efeitos legais, vinculado à categoria ‘local’. Aqui temos um grande problema. Uma reserva extrativista marinha corresponde a um pedaço de mar, que obviamente não é o ‘local’, ou ‘território’ dos homens. As dificuldades de se preencher de sentido o termo



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

‘direito real de uso’ advém da necessidade de se precisar: direito de quem. [...]”(Lobão, 2000, p. 35)

A gestão da Resex-mar pode, então, ser vista como resultado de uma complexa disputa pela definição destes direitos e destes sujeitos. O CCDRU estabeleceu uma nova ordenação para a administração destes conflitos, mas ainda é cedo para avaliar suas consequências concretas.

REFERÊNCIAS

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002
- DIEGUES, Antonio. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996
- GEERTZ, Clifford. **O saber local: Fatos e leis em uma perspectiva comparativa**. Em: O saber local. Petrópolis: Editora Vozes, 1999 pp. 249-356.
- LOBÃO, Ronaldo Joaquim da Silveira. **Reservas Extrativistas Marinhas: Uma Reforma Agrária no mar? Uma discussão sobre o processo de consolidação da reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo/RJ**, Dissertação (Mestrado em Antropologia e Ciência Política) – UFF, 2000
- _____. **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento**, Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Niterói: EDUFF, 2010
- MOTA, Fábio Reis. **Manda quem pode e obedece quem tem juízo? Uma reflexão antropológica sobre disputas e conflitos nos espaços públicos brasileiro e francês**. Disponível em: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas4Art4.pdf> Acesso: 28/05/11
- RUEDA, Rafael Pinzón. **Evolução Histórica do Extrativismo**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/resex/historia.htm>. Acesso: 25/05/2011
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; CASTRO, João Paulo Macedo e. **Política(s) Pública(s)** Em: Pinho, Osmundo; Sansone Livio (Ed.) Raça: Perspectivas Antropológicas. Salvador: ABA; EDUFBA, 2008, p. 141-193