

COGESTÃO E SUSTENTABILIDADE EM RESERVA EXTRATIVISTA (RESEX)

Autoria: Ynis Cristine de Santana Martins Lino Ferreira

RESUMO

A pesquisa objetiva discutir em que medida a cogestão é um modelo efetivo de gestão para a sustentabilidade de um sistema socioecológico baseado no extrativismo. Em particular, a pesquisa busca entender como a cogestão de ativos comuns em reservas extrativistas na Amazônia brasileira contribui para a sustentabilidade do sistema socioecológico. Para tal, definiu-se a água e a floresta como os ativos comuns passíveis da cogestão nas reservas extrativistas. A Cogestão é uma dimensão da coprodução, que nas UC, especificamente nas RESEX, se apresenta como desafio para se efetivar na prática, pois os conselhos gestores, enquanto espaços da prática da cogestão, abrigam diferentes atores, o que dificulta a compatibilização dos interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com RESEX. O estudo está alicerçado na teoria dos recursos comuns, onde regras e normas disciplinam a exploração do conjunto dos ativos comuns. Entretanto, os conceitos-chaves que serão utilizados e debatidos são cogestão e coprodução para o bem comum. Por fazerem parte da concepção de cogestão e coprodução, serão utilizados, também, os instrumentais de gestão que assumem significados conceituais, tais como governança e participação. Metodologicamente, para analisar os fatores contextuais do processo de cogestão dos recursos comuns, se elegeu a RESEX Terra Grande do Pracuúba – Comunidade São José do Abacatal Turé. Foi utilizado como quadro conceitual de análise institucional o SES Framework (MCGINNIS; OSTROM, 2014). Entretanto, o aprofundamento analítico ocorreu no “sistema de governança”, por meio de uma etapa exploratória de estudo de casos múltiplos (Yin, 2009), para investigação da cogestão como modelo efetivo para a sustentabilidade de um sistema socioecológico baseado no extrativismo. A cogestão dos recursos comuns na RESEX Terra Grande do Pracuúba possui limitações no seu escopo e aplicação.

Palavras-chave: Recurso Comum. Cogestão. Coprodução. RESEX.

1 INTRODUÇÃO

Em âmbito brasileiro, uma Unidade de Conservação (UC) pode ser entendida como espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes (BRASIL, 2000, p. 1). Podem ser públicas ou privadas, porém, são legalmente instituídas pelo Poder Público e possuem objetivos de conservação e limites definidos, possuindo regime especial de administração, para garantia adequada de proteção (BRASIL, 2000).

As UC estão inseridas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), composto por dois grupos de categorias de UC: Proteção Integral e Uso Sustentável. No grupo Proteção Integral, a preservação da natureza é o objetivo, permitindo-se exclusivamente o uso indireto dos recursos naturais ali existentes. No Grupo Uso Sustentável, o objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000).

Em relação à gestão, as UC brasileiras devem possuir um conselho gestor (espaço de consulta ou deliberação) com a finalidade de auxiliar o chefe da UC na gestão, integrando-a à população tradicional e ao mesmo tempo às ações realizadas no seu entorno. Em outras palavras, o conselho gestor é o espaço formal, como instância de gestão participativa (BRASIL, 2015). Esse processo pressupõe um arcabouço de normas e regras formais e informais, ou seja, instituições (OSTROM, 1999). Além disso, esse contexto sucinta uma discussão sobre os recursos comuns, em regime especial de administração, que, no caso das Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), possibilita o manejo de recursos por sistemas comunais, sob custódia pública.

Cientistas (OSTROM, 1990; COLE; EPSTEIN; MCGINNIS, 2014) utilizam como quadro conceitual de análise institucional a *Institutional Analysis and Development* (IAD) e o *Social-Ecological Systems* (SES) *framework*, pois se aplicam (MCGINNIS; OSTRON, 2010) a uma ampla gama de situações sociais, objetivando compreender os padrões de comportamento e os resultados observados em diferentes políticas, baseados em uma visão implicitamente dinâmica dos processos políticos. Destaca-se que o SES *framework* é uma extensão da IAD *framework* que reconhece duplas contribuições dos fatores sociais e ecológicos, com cinco componentes fundamentais que afetam e são afetados pela política: a) Sistemas de recursos; b) Unidades de recursos; c) Sistema de Governança; d) Usuários individuais ou grupos de usuários e e) Interações e Resultados. Nesse sentido, surge a questão: Como se dá o processo de cogestão dos recursos comuns em RESEX?

A pesquisa objetiva discutir em que medida a cogestão é um modelo efetivo para a sustentabilidade de um sistema socioecológico baseado no extrativismo. Em particular, a pesquisa busca entender como a cogestão de recursos comuns em uma RESEX contribui para a sustentabilidade do sistema como um todo, tendo como foco analítico a Comunidade São José do Abacatal Turé, na RESEX Terra Grande do Praucúba, localizada em Currálinho-Pará, utilizando como lente o quadro conceitual de análise *Social-Ecological Systems* (SES)

framework (MCGINNIS; OSTROM, 2014), com enfoque no componente “Sistema de Governança”.

A justificativa teórica consiste na contribuição com trabalhos anteriores, ao focar no processo de cogestão e não no contexto biofísico e na interação com a comunidade, e nem em atributos e regras de uso. Pois, encontrar maneiras de governar de forma sustentável e gerenciar sistemas socioecológicos vem se tornando cada vez mais difícil, porquanto eles se tornaram cada vez mais interligados, adicionando a isso o aumento populacional e do nível de desenvolvimento econômico (OSTROM; COX, 2010). Assume-se a cogestão como uma estratégia de gestão dos comuns. Para tal, definiu-se a água e a floresta como os ativos comuns passíveis da cogestão, analisadas especificamente no âmbito da RESEX Terra Grande do Pracuúba.

Empiricamente, a justificativa consiste em considerar que os sistemas socioecológicos são dinâmicos, mudam continuamente em resposta a pressões internas e externas (SCHÜTER et al., 2014) e se propõe a investigar o caso da RESEX Terra Grande do Pracuúba, sistema socioecológico, inserida num processo de transformação constante, impulsionado pela política de desenvolvimento pautada em pelo menos três vertentes principais, todas degradadoras do ambiente: implantação de grandes projetos hidrelétricos e minerários, exploração de recursos naturais e exportação de produtos primários. Para analisar os fatores contextuais do processo de cogestão dos recursos comuns na RESEX, foi utilizado o *SES Framework* (MCGINNIS; OSTROM, 2014) e seu componente “sistemas de governança”.

2 COGESTÃO DE RECURSOS COMUNS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

2.1 GESTÃO RECURSOS NATURAIS

A ação governamental brasileira ao uso e controle dos recursos naturais se pautou inicialmente em normas nacionais emanadas pelo governo central de cunho punitivo, com ações de comando e controle voltadas para assegurar a produtividade e o desenvolvimento econômico, e com pouca atenção ao uso sustentável dos recursos naturais (CÂMARA, 2013).

Com a institucionalização, nos anos 1980, o IBAMA concentrou as atribuições de formular, coordenar, e executar a Política Nacional de Meio Ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis

(BORDALO, 2007). Esse processo de criação instrumentalizou a mobilização da sociedade para um envolvimento mais significativo no processo de tomada de decisão quanto a empreendimentos causadores de impactos ambientais mais expressivos (CÂMARA, 2013).

Posteriormente, a Política Nacional do Meio Ambiente, “visando assegurar, no País, condições no desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BORDALO, 2007), inclui aos recursos naturais os aspectos culturais, sociais e econômicos.

A partir da promulgação da Constituição Brasileira em 1988, contendo um capítulo específico sobre meio ambiente (Capítulo 6), há a inclusão do processo de cogestão dos recursos naturais. Nesse sentido, é dever do Estado Brasileiro, bem como dos atores sociais e mercado, a defesa e preservação do meio ambiente, sendo que, ao Poder Público cabe a implementação de políticas públicas voltadas à preservação, conservação do meio natural, desenvolvimento com base no uso racional dos recursos naturais e a garantia de qualidade de vida à população. A sociedade civil passa a ter o dever de controle e, simultaneamente, avaliação da gestão ambiental, resguardada a sua participação no processo decisório.

Percebe-se uma mudança no modelo de atuação governamental ambiental: De conservação dos recursos naturais brasileiros, resumindo-se em um arcabouço institucional de regras, instituições e processos, numa configuração do Estado formulando e implementando políticas públicas por meio de ações de comando e controle para assegurar a produtividade e o desenvolvimento econômico, tendo a sociedade um papel participativo, e no caso das RESEX, as comunidades tradicionais possuem o papel de cogestoras. Esse modelo ainda tem influência de forças políticas e econômicas dominantes, porém, passa a contemplar a participação, além do poder público, da sociedade e mercado na gestão dos recursos naturais.

O processo de cogestão, em particular relacionado à área ambiental, pressupõe desafios principalmente na efetivação das deliberações. Isso porque quanto a recursos naturais, existem conflitos entre os interesses individuais, coletivos, políticos, econômicos e sociais. Há pelo menos três explicações (LOSEKANN, 2012): primeiramente, de um modo geral, existe uma dificuldade de atender às reivindicações ambientais quando contrariam interesses econômicos. Em segundo lugar, o caráter consultivo e não vinculante das decisões advindas da participação de organizações civis na política ambiental, devido à inexistência de um instrumento legal compulsório para implementação pelo poder público dessas decisões.

Em terceiro lugar, há baixa qualidade das deliberações, relacionada ao desconhecimento da política ambiental.

A Política Nacional de Meio Ambiente prevê a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, mas, somente em 2000, a Lei n.º 9.985 instituiu o SNUC, reclassificando as diversas categorias e regulamentando a criação e a utilização de áreas protegidas destinadas à preservação dos ecossistemas naturais. Além dessa reclassificação, inovou em outros aspectos, abordando a participação social na criação e gestão de UC, o tratamento de populações tradicionais que habitam áreas de proteção, além da alocação de recursos financeiros (BRASIL, 2000).

2.2 GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A expressão áreas protegidas é utilizada internacionalmente como sinônimo da UC brasileira, significando “espaço territorial e seus recursos naturais (biodiversidade) nos quais recaem objetivos de conservação da natureza” (MACHADO; COSTA; VILANI, 2012). No Brasil, as UC, integrantes do SNUC, se dividem em dois grupos: Proteção Integral (com o objetivo de preservar a natureza) e Uso Sustentável (com o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais), conforme quadro 1:

Quadro 1 – Grupos de Unidades de Conservação

| GRUPO | OBJETIVO | CATEGORIA |
|-------------------|---|---|
| Proteção Integral | Preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. | Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre. |
| Uso Sustentável | Compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. | Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). |

Fonte: Brasil (2000).

A criação de uma UC deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública com intuito de permitir a identificação da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a UC (BRASIL, 2000). O SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UC, trazendo uma forma de gestão, que inclui, necessariamente, a

cogestão por meio da participação, incluindo interesses diferentes, conflitos e necessidade de consenso e cooperação para o sucesso.

Toda UC deve possuir um conselho gestor (espaço formal de consulta ou deliberação) com a finalidade de auxiliar o chefe da UC na gestão, integrando-a à população e, ao mesmo tempo, às ações realizadas no seu entorno (BRASIL, 2015).

As RESEX e RDS devem possuir conselhos gestores deliberativos e as demais categorias de UC de caráter consultivo. A participação nos conselhos consultivos acontece por meio de ações que se restringem à opinião, à consulta e ao aconselhamento, sem poder de decisão e deliberação (TEIXEIRA et al, 2010). Já a participação no conselho deliberativo se dá ao fazer parte do processo de gestão (TEIXEIRA et al, 2010), com ações de cogestão, de decisão, de gerência e de execução. Porém, o processo de cogestão por meio do conselho gestor deliberativo, apresenta limites, pois a participação dos atores não é paritária, predominando atores públicos (MACHADO; COSTA E VILANI, 2012; TEIXEIRA et al, 2010).

2.3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO RECURSO COMUM

As UC regulamentadas pelo SNUC são consideradas como “bem de uso comum” (BRASIL, 1988) e se caracterizam por serem de livre acesso e de propriedade comum (OSTROM, 1990; HARDIN, 1968), tendendo a ser sobre exploradas. Na literatura há pelo menos três lógicas para discussão de utilização e gestão dos recursos de acesso comum: a Lógica da Ação Coletiva (OLSON, 1965), A Tragédia dos Comuns (HARDIN, 1968) e a Teoria Common Pool Resource (OSTROM, 1990), conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Perspectivas de análise para a gestão de recursos comuns

| | |
|--|---|
| Olson (1965) | Lógica da Ação coletiva: membros de um grupo com objetivos comuns não atuam voluntariamente para alcançar os interesses do grupo, mesmo que eles pudessem viver numa situação melhor quando este objetivo fosse alcançado, “... a não ser que o número de indivíduos num grupo seja muito pequeno, ou que haja coerção ou qualquer outro estratagema especial que os leve a agir com vista a esse interesse comum”. |
| Hardin (1968) | Tragédia dos Comuns “a liberdade em relação aos recursos comuns gera a ruína de todos”. Para evitar a tragédia dos comuns estes deveriam ser privatizados ou definidos como propriedades públicas – direitos de acesso e uso concedidos. Cooperação pouco provável. |
| Ostrom (1990) Hoffman e Ireland apud | Teoria “Common Pool Resource” (CPR) – Analisa as regras e mecanismos que disciplinam a exploração do conjunto de recursos comuns por parte dos grupos utilizadores. As soluções eficazes e sustentáveis para proteger os recursos naturais e outros CPR foram encontradas, estabelecidas e implementadas com sucesso por usuários de recursos e outros grupos em |

| | |
|---------------|--|
| Ostrom (2013) | economias mais avançadas e em desenvolvimento. |
|---------------|--|

Fonte: Adaptado de Olson (1965), Hardin (1968), Ostrom (1990).

Os “comuns” são de livre acesso. Tanto Olson (1965) como Hardin (1968) discutem a ação coletiva relacionada a um bem comum “good”. Para o primeiro, a cooperação na ação coletiva para gestão de bens comuns acontece se o número de indivíduos num grupo for muito pequeno, ou haja coerção ou outro estratégia especial que os leve a agir a esse interesse comum. Para o segundo, a tragédia dos comuns, ou seja, a indisponibilidade resultante da exploração à exaustão seria evitada se os bens comuns fossem privatizados ou definidos como propriedades públicas – direitos de acesso e uso concedidos, sendo a cooperação pouco provável.

Sob a perspectiva da *Common Pool Resource* (OSTROM, 1990), a governança dos recursos comuns permeia em meio a instituições, ou seja, regras e mecanismos que disciplinam a exploração do conjunto de recursos comuns (sistemas socioecológicos) por parte dos grupos utilizadores, implicando em soluções eficazes e sustentáveis para proteger os recursos naturais.

Nas três lógicas de análise para a gestão de recursos comuns (OLSON, 1965; HARDIN, 1968; OSTROM, 1990), estão inseridas a ação coletiva e a cooperação como determinantes para os resultados.

3 COGESTÃO E COPRODUÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A coprodução consiste num processo onde há o envolvimento dos cidadãos ou a participação na prestação de serviços públicos e resulta de uma cooperação voluntária por parte dos cidadãos, além do simples cumprimento de leis ou ordenanças emanadas do Poder Público (BRUDNEY; ENGLAND, 1983), presumindo a participação de novos atores, além do Estado, na formulação e na implementação de serviços públicos (BIER et al, 2010).

A cogestão pode ser entendida como uma forma alternativa de gestão iniciada na década de 1980, onde a participação é firmada (BORGO, 2011), sendo um produto da coprodução. Pode ocorrer em nível operacional, onde as ações e processos acontecem e são planejados coletivamente em prol da busca de um bem individual e ao mesmo tempo coletivo.

Quando os cidadãos coproduzem, ocorre a união de esforços voluntários dos indivíduos ou dos grupos pelo acesso aos serviços em maior quantidade e melhor qualidade (BIER et al, 2010). Mas isso não significa que seja a solução de bens e serviços públicos, pois a coprodução não pode ser resumida à participação da sociedade nas iniciativas de governo (BIER et al., 2010, p. 583). Deve ser destacada a complexidade desse processo, haja vista os conflitos de interesses, principalmente na área ambiental, quando os interesses econômicos entram em choque com os interesses de conservação e preservação dos recursos naturais.

3.1 COGESTÃO SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DOS COMUNS: CONTEXTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

As RESEX e RDS abrigam populações tradicionais, e por isso o conselho gestor deliberativo possui a competência para aprovar ações empregadas na unidade, como acompanhar a elaboração, implementação e revisão do plano de manejo da UC, e buscar a compatibilização dos interesses dos diversos segmentos sociais relacionados à unidade; ou manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na UC, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos (BRASIL, 2015).

O caráter deliberativo do conselho gestor de uma RESEX, composto por representantes da sociedade (incluindo a população tradicional) e dos órgãos públicos pressupõe a cogestão, em nível operacional para a coprodução. Apesar de ser preconizado o caráter deliberativo dos conselhos, pareceres oficiais apontam o caráter apenas consultivo, não sendo efetivos como espaço local de manifestação de opinião sobre assuntos diversos relacionados à gestão da biodiversidade, mas apenas de consulta e de aconselhamento, sem poder para deliberação ou decisão (MACHADO, COSTA, VILANI, 2012).

Não obstante, com relação a experiências de gestão participativa em inúmeras regiões metropolitanas do mundo, Pitteri et al (2012) apontam que tais experiências podem obter sucesso e alcançar objetivos em diversos contextos organizacionais, mesmo que distintas em suas formações históricas ou aspectos culturais, orientações políticas ou pela sua importância econômica no contexto globalizado. A gestão participativa aproxima diversos segmentos do governo e pode contribuir para que a sociedade adquira *empowerment* e exerça cidadania (PITTERI et al, 2012). O grande desafio é a garantia de efetivação do *empowerment* para a sociedade.

A cogestão pode ser entendida como a criação de uma arena formal de cooperação (CARLSSON; BERKES, 2003). É um processo complexo, uma vez que as autoridades públicas e partes interessadas, não são unos, mas partes distintas com interesses distintos, devendo haver consenso entre estes (CARLSSON; BERKES, 2003). Existe o desafio de superar o distanciamento entre desejos e necessidades das comunidades locais em relação às decisões tomadas pelo poder público, tendo em vista as especificidades locais.

As iniciativas de governos locais sugerem um processo de reconstrução do Estado brasileiro, marcado pela presença de parcerias entre Estado, sociedade civil e setor privado (FARAH, 2001). A parceria pode ser entendida como ferramenta, ou seja, instrumento ou forma de participação (VASCONCELLOS E VASCONCELLOS, 2011). Porém, há o questionamento se os conselhos gestores são capazes de representar efetivamente mudanças no ambiente institucional das regiões brasileiras com contextos diversificados, tendo em vista o desafio da questão da conservação da biodiversidade e seu uso sustentável em contraposição ao modelo de ocupação antrópica, estruturas econômicas, práticas sociais arraigadas historicamente estabelecidas em territórios diversos e singulares (MACHADO; COSTA; VILANI, 2012).

O Conselho Deliberativo da RESEX é presidido pelo órgão responsável por sua administração, ICMbio, constituído da seguinte forma: representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área (BRASIL, 2000).

Destaca-se que os órgãos ambientais possuem 100% da participação, visto que presidem os Conselhos Gestores das UC (MACHADO; COSTA; VILANI, 2012). Outrossim, as comunidades tradicionais podem explorar os recursos para sustento econômico, mas o poder público mantém papéis significativos de supervisão, monitoramento e avaliação da utilização dos recursos florestais (CRONKLETON; PULHIN; SAIGAL, 2012). No entanto, por meio dos conselhos deliberativos das RESEX e RDS, são previstos legalmente para as comunidades tradicionais existentes na UC o poder de decisão sobre gestão e, ao mesmo tempo, deliberar sobre seus interesses, desde que estas estejam representadas por organizações da sociedade civil. A cogestão é um instrumento potencialmente promissor para a conservação de florestas e melhoria da qualidade de vida, mas na prática as estratégias e ações adotadas pelo poder público muitas vezes criam sistemas de cogestão defeituosos,

comprometendo sua efetividade e limitando seu impacto (CRONKLETON; PULHIN; SAIGAL, 2012).

3.2 O ESTADO DA ARTE DA COGESTÃO DE RECURSOS COMUNS NA LITERATURA

A questão da gestão coletiva (cogestão) de recursos comuns é discutida na literatura nacional e internacional em diversos contextos institucionais por meio da IAD e SES *Framework* focando no contexto biofísico e na interação com a comunidade (CAÑETE; CAÑETE, 2013. SCHMITZ; MOTA; SILVA JÚNIOR, 2009. BARBOSA; MARIN, 2010) e sobre atributos e regras de uso (SILVA FILHO et al, 2009. YU et al, 2014. CALDASSO, 2013).

Primeiramente, em âmbito nacional, quanto ao contexto biofísico e à interação com a comunidade, Cañete e Cañete (2013) fazem uma análise de como no Parque Nacional no Cabo Orange, localizado na costa do Amapá, tem se ordenado política e ambientalmente em relação à exploração dos recursos pesqueiros (comuns). Apesar dos Parques Nacionais pertencerem à categoria de UC de proteção integral, não permitindo a presença humana ou exploração de seus recursos, apreendeu-se nesse estudo que a partir da pressão da demanda internacional e nacional de pescado, o Estado, na figura do ICMBio e outros atores e agentes sociais, se articulam para que haja um consenso e equilíbrio no uso desses recursos naturais. Assim, acordos pesqueiros foram estruturados com a Colônia de Pescadores, ICMBio, e pescadores artesanais, e se mostram como uma estratégia e alternativa exitosa no controle de manejo de recursos pesqueiros e gestão de conflitos socioambientais (CAÑETE; CAÑETE, 2013).

Em segundo lugar, Schmitz, Mota e Júnior (2009) analisam a gestão coletiva de bens comuns no extrativismo da mangaba no Nordeste brasileiro, destacando o acesso aos recursos, arranjos institucionais e conflitos sociais entre os atores envolvidos, mostrando a existência de remanescentes de mangabeiras bem conservados a partir da gestão coletiva.

Em terceiro lugar, sobre atributos e regras de uso, Silva Filho et al (2009) apresentam uma “análise política” do gerenciamento do meio ambiente em uma região metropolitana brasileira, partindo do IAD *Framework*, identificando a ação em forma de rede para a gestão de problemas específicos locais. Identifica-se, também, uma interação entre os atores do

sistema do meio ambiente e atores do novo sistema de recursos hídricos, sendo este uma peça fundamental no caso da poluição hídrica da Região Metropolitana.

Em âmbito internacional, ainda sobre atributos e regras de uso, Yu et al (2014) estudam a transformação das instituições de gestão de recursos no âmbito da globalização por meio do caso das florestas comunitárias *Songgye* na Coreia do Sul. Nesse estudo, são explorados os fatores que ajudam a explicar a persistência da cooperação na utilização de recursos comuns através de mudanças contextuais. Nesse sentido, são detectados dois tipos de transformação, as cooperativas e não cooperativas, sendo que os custos de transação associados ao tamanho do grupo e à diversidade da rede podem afetar a transformação. Detectou-se que SES com tamanhos menores e maior diversidade de rede podem organizar melhor as transformações de cooperação quando o sistema existente torna-se insustentável.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Busca-se a compreensão e discussão da cogestão, averiguando se esta é modelo de gestão efetivo para a sustentabilidade de um sistema socioecológico baseado no extrativismo. O caráter dessa pesquisa é empírico e objetiva uma investigação da cogestão por meio de variáveis da lente analítica do SES *framework* (MCGINNIS; OSTROM, 2014).

Trata-se de um estudo-piloto (YIN, 2001) do Caso Comunidade tradicional São José do Abacatal Turé da RESEX Terra Grande do Pracuúba, localizada em Curralinho-Pa, ou seja, uma etapa exploratória para o desenvolvimento de estudos de casos múltiplos. Admite-se como conceito de população tradicional: “populações indígenas, ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais, portadores de uma outra cultura [...], de seus mitos próprios e de relações com o mundo natural distintas das existentes nas sociedades urbano-industriais” (DIEGUES, 2001).

Foi utilizado como quadro conceitual de análise institucional o SES *Framework* (MCGINNIS; OSTROM, 2014). No entanto, para esse estudo, foi realizado um recorte conceitual e dado um enfoque analítico no “Sistema de Governança”, composto pelas variáveis: Organizações Governamentais, Organizações Não-Governamentais, Estrutura de Rede, Sistemas de direito de propriedade, Regras formais e informais e Monitoramento do cumprimento das Regras, conforme Quadro 3:

Quadro 3 – “Sistema de Governança” do SES *framework*

| | | | |
|----------------------------|--|---|------------------------------|
| Sistemas de governança (G) | G1 - Organizações governamentais | ICMBio., IBAMA, Conselho Gestor | Pesquisa Documental |
| | G2 - organizações não governamentais | Associação de Moradores e Colônia de Pescadores | Entrevistas Semiestruturadas |
| | G3 - Estrutura de rede | Fiscalização de pesca e Desmatamento | |
| | G4 - sistemas de direitos de propriedade | Acordo de uso do território, Plano de manejo | Observação |
| | G5 – Regas formais e informais | Acordos e instrumentos legais | |
| | G6 – Monitoramento do cumprimento das regras | Acordos de Gestão | |

Fonte: Adaptado de (MCGINNIS; OSTROM, 2014).

Considerou-se a Comunidade São José do Abacatal Turé como um sistema socioecológico que influencia a RESEX Terra Grande do Pracuúba, em sua totalidade como um sistema socioecológico de maior escala (MCGINNIS; OSTROM, 2014), englobando os recursos comuns, ou seja, os recursos ambientais ali existentes: atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (BRASIL, 2000).

O sistema socioecológico complexo foi analisado considerando os subsistemas: a) sistema de recursos - a floresta como recurso comum, b) unidades de recursos (ativos biológicos – sobretudo árvores e peixes), c) usuários (estado, comunidade tradicional e mercado), d) sistema de governança (organizações e regras que regem a RESEX) e e) Interações e resultados - sustentabilidade do sistema socioecológico. Estes subsistemas são relativamente separáveis, mas interagem para produzir resultados ao nível sistema socioecológico, que por sua vez se realimenta e afeta esses subsistemas e os seus componentes, bem como outros sistemas socioecológicos de maior ou menor nível (OSTROM, 2009; MCGINNIS; OSTROM, 2014).

Os sistemas socioecológicos são dinâmicos, mudam continuamente em resposta a pressões internas e externas (SCHÜTER et al., 2014). No contexto da RESEX Terra Grande do Pracuúba, buscou-se a compreensão das interações ocasionadas por pressões internas e externas e de que forma impulsionam essa dinâmica para o desenvolvimento de estratégias de gestão sustentável, contempladas na cogestão da RESEX.

Para obtenção de evidências (Quadro 3) foram utilizadas pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e observação (YIN, 2001). As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com entrevistados-chave (Líder comunitário, representante da associação de

moradores da Comunidade São José do Abacatal, Turé, professora educação infantil da comunidade, duas mulheres presentes na comunidade mesmo antes da regulamentação da RESEX, presidente da Colônia de Pescadores Z37 - em Curralinho). Tanto a entrevista como a observação foram possibilitadas por pesquisa de campo, realizada no período de 13 a 15/07/2015. Efetuou-se pesquisa documental por meio da análise dos documentos oficiais "Acordo de Gestão", "Acordos de Uso do Território" e "Acordo de pesca" com consulta à sites oficiais.

5 A COGESTÃO DE RECURSOS COMUNS: O CASO DA RESEX TERRA GRANDE DO PRACUÚBA

A RESEX Terra Grande do Pracuúba foi criada em 2006, nos Municípios de Curralinho e São Sebastião da Boa Vista (PA). Existem 23 comunidades, totalizando aproximadamente 660 famílias. Explora-se a madeira, a pesca, a caça e o roçado para sua subsistência. A única forma de acesso é fluvial. Muitas famílias replantam o açaí (escasso em muitas áreas devido ao corte indiscriminado para obtenção do palmito), mesmo sem muita orientação, pois é um produto valorizado atualmente e as famílias buscam uma melhoria de vida (ICMBio, 2015).

O "Sistema de direito de propriedade" (Quadro 3) foi analisado por meio do Acordo de uso do Território, Plano de Manejo. Empiricamente, constatou-se que a demanda de criação de uma RESEX Terra Grande do Pracuúba emanou da própria população tradicional, ou seja, *top-down*, sem imposição pelo poder público (ICMBio, 2015), pois, a cooperação entre as comunidades, quanto aos problemas em larga escala, muitas vezes surge de forma *top-down* (TARKO, 2012).

A posse e o uso das áreas dentro dos limites da RESEX Terra Grande do Pracuúba, são regulados por contrato, concessão de uso da terra, ou seja, o território pertence à população tradicional extrativista, pois ali nascem, morrem, enterram seus mortos, interagem com o ambiente e por isso tem o direito resguardado de viver e utilizar aquele território (ICMBio, 2015).

O Plano de Manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos de gerais de uma UC, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, porém a RESEX Terra Grande do

Pracuúba não possui Plano de Manejo formal (ICMBio, 2015). Existe evidência de que o ICMBio e outros atores e agentes sociais podem se articular para que haja consenso e equilíbrio no uso de recursos naturais (CAÑETE; CAÑETE, 2012). Porém, observou-se a existência de conflitos que são resultados do uso inadequado dos recursos naturais na RESEX, comprometendo a integridade ecológica e provocando forte desarticulação dos moradores e comunidades, o que dificulta a organização social e comunitária (ICM-Bio, 2015), limitando os resultados no campo da cogestão em nível de decisão, de gerência e até mesmo de execução.

A “Estrutura de Rede” (Quadro 3) foi analisada a partir das redes para fiscalização de pesca e desmatamento. A ação em forma de rede é um instrumento para a gestão de problemas específicos locais (SILVA FILHO et al. (2009). Porém, a pesquisa de campo exploratória com realização de entrevistas e observação na Comunidade São José do Abacatal – Turé revelou um descenso em relação à implementação da RESEX Terra Grande do Pracuúba: “Foi feito somente por 12 moradores” (Entrevistado 1). Essa Comunidade não possui representante no Conselho Gestor, pois existe uma Associação de moradores “Mãe da RESEX”. Alguns moradores desejam criar uma associação de moradores da Comunidade São José do Abacatal - Turé para representá-los, ao invés de cooperar e interagir com a Associação de moradores “Mãe da RESEX”. Assim, fica limitada a coprodução, uma vez que esta pressupõe a cooperação voluntária (BRUDNEY; ENGLAND, 1983).

Sistemas socioecológicos com tamanhos de grupo menores e maior diversidade de rede podem organizar melhor as transformações de cooperação quando o sistema existente torna-se insustentável (YU et al, 2014). Porém, observou-se que a falta de cooperação e articulação em redes e de consenso na Comunidade São José do Abacatal Turé da RESEX Terra Grande do Pracuúba implica um limite para a cogestão e posteriormente coprodução, pois o consenso é um elemento fundamental (CARLSSON; BERKES, 2003). Adicionalmente, a parceria é utilizada como ferramenta - instrumento ou forma de participação – dada a cooperação não efetiva. Além disso, falta de conhecimento dos procedimentos burocráticos para formalização de uma “Associação” se tornou um impedimento até para obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) (Entrevistado 2).

Foi identificado na RESEX Terra Grande do Pracuúba – Comunidade São José do Abacatal – Turé pelo menos duas obras, de iniciativa do Governo Federal, paradas e

inacabadas: uma escola e um posto de saúde. “A casa dos professores foi uma conquista para a comunidade e resultado da luta de um professor que solicitou a doação de madeira ilegal apreendida” (Figura 1). “Nas outras comunidades existem escolas, posto de saúde e as casas possuem fossa séptica” (Entrevistado 2). Essas situações demonstram a fragilidade das articulações, limitando a cogestão como meio de influência na formulação de políticas públicas por meio do conselho gestor. A participação da comunidade no conselho gestor se dá por meio da representação a partir dos representantes formalizados por meio da associação dos moradores. Dessa forma, por um lado, não há representação desta comunidade no conselho gestor da RESEX Terra Grande do Pracuúba e, por outro lado, não há consenso com os demais representantes para cooperação ao alcance do bem comum para a RESEX, “sendo priorizados nas deliberações do Conselho Gestor os interesses de outras comunidades que possuem representação” (Entrevistado 2).

Figura 1 – Casa dos Professores da Escola da Comunidade São José do Abacatal – Turé da RESEX Terra Grande do Pracuúba



Fonte: pesquisa de campo

Não se observou a cogestão como estratégias efetiva de gestão sustentável ou meio para alcance do bem comum pela coprodução. A lógica de ação coletiva de recursos comuns, na verdade, diz respeito ao grupo familiar e não à comunidade, ou seja, em detrimento do sistema socioecológico (MCGINNIS; OSTROM, 2014): “Se eu não explorar o açaí nativo ou a madeira que existe no meu quintal, quem vai sustentar essas crianças?” (Entrevistado 3). “O

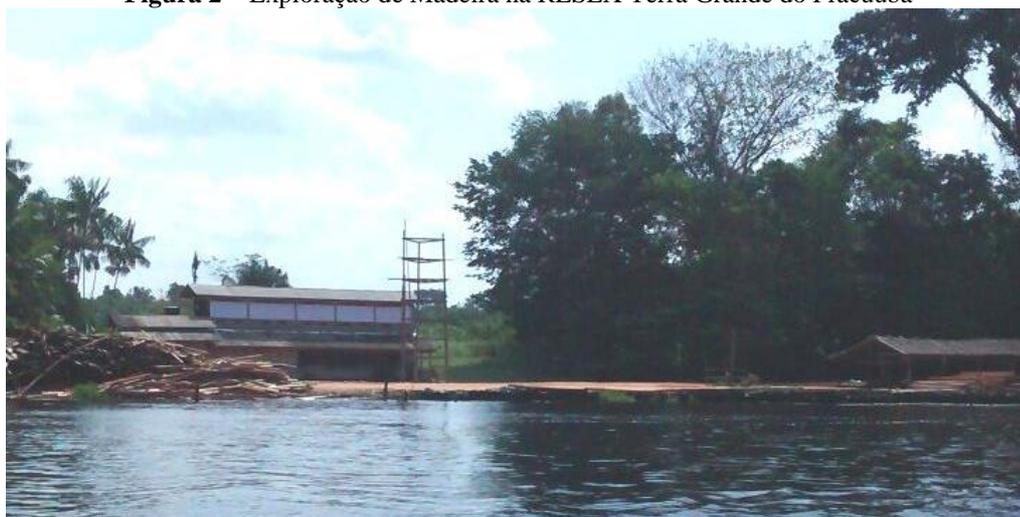
IBAMA veio e proibiu a madeira. E agora, como vamos viver?” (Entrevistado 4). “Eu não considero o açaí nativo como recurso comum, é meu, está no meu quintal” (Entrevistado 5). Esse padrão é caracterizado pela venda de parte ou da totalidade do capital natural relevante sem contribuir de volta para bem-estar coletivo (da comunidade) (YU et al, 2014). Há sobreposição do interesse individual sobre o coletivo (HARDIN, 1968). Destaca-se que o interesse individual relaciona-se ao bem estar do grupo familiar em um contexto de condições de pobreza extrema, alto índice de gravidez na adolescência, condições precárias de saneamento básico, inexistência de água potável e fossas sépticas, escola com condições precárias, inexistência de posto de saúde, dependência econômica de produtos da floresta e difícil acesso.

Constatou-se pelo menos dois grupos apresentando opiniões divergentes sobre a criação da RESEX: Os que concordam com a criação da RESEX, objetivando compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais e os que não concordam. Não foi observada a coprodução, haja vista que o envolvimento da comunidade é um componente central (BIER, et al, 2010). Mais especificamente, quanto à fiscalização do desmatamento, identificou-se a exploração ilegal de madeira e cerraria dentro na Comunidade, conforme Figura 2. Destaca-se que a pressão, a exploração vegetal ilegal de madeira “também parte de indivíduo pertencente à comunidade tradicional da RESEX” (entrevistado 2) e modifica o sistema socioecológico, comprometendo a sustentabilidade.

As variáveis “Regras Formais e Informais” e “Monitoramento do Cumprimento das Regras” foram analisadas pelas evidências acordos e instrumentos legais (Quadro 3). As comunidades onde a população tem um compromisso moral com as regras em operação são mais susceptíveis de garantir a execução do que aqueles que não possuem um identificação moral com as regras pertinentes (PENNINGTON, 2012). Identificou-se que a RESEX Terra Grande do Pracuúba possui formalizado um Acordo de Gestão (ICMbio, 2013) contendo regras para moradia, ocupação de terreno, exploração de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, cultivo em roça, uso do fogo, criação de animais, caça, pesca, manejo de lixo, embarcações, e também de responsabilidade pelo cumprimento do acordo. Observou-se a exploração ilegal de madeira (Figura 2). Existia uma prática de exploração de madeira anterior à criação da RESEX Terra Grande do Pracuúba. Posteriormente, foi formalizado o Acordo de Gestão que permite o extrativismo vegetal (madeira) apenas para uso familiar e comunitário – por exemplo, na construção de casas, barcos e igrejas. Os entrevistados

demonstraram não possuir clareza quanto ao objetivo da RESEX nem o compromisso legal com as regras estabelecidas pelo Acordo de Gestão, haja vista que existe uma forte ideia de que é certa a exploração de madeira. A comercialização exige plano de manejo florestal comunitário (ICMbio 2013).

Figura 2 – Exploração de Madeira na RESEX Terra Grande do Pracuúba



Fonte: Pesquisa de Campo – Julho 2015.

Numa cultura tradicional e homogênea e numa comunidade relativamente estável, onde as pessoas têm fortes laços sociais e de reputação e um compromisso com o desenvolvimento a longo prazo, é menos provável de permitir a entrada de *free-riding* do que em uma comunidade em transformação sem forte senso de local ou identificação cultural (PENNINGTON, 2012). Observou-se, no entanto, que na RESEX Terra Grande do Pracuúba, especificamente na Comunidade São José do Abacatal-Turé, em que o *free-riding* é caracterizado por atores como o explorador de madeira ilegal e, adicionalmente se observou o oportunista, caracterizado como o atravessador de farinha, morador da comunidade que compra a farinha mais barata dos moradores da comunidade, sem alternativa por não possuírem meios de escoação da produção e vende com um preço muito superior em Currálinho. Esse fato poder ter relação com a preferência por parte dos moradores em explorar o extrativismo vegetal ilegal à produção de farinha.

6 REFLEXÕES CONCLUSIVAS

A cogestão dos recursos comuns na RESEX Terra Grande do Pracuúba possui limitações no seu escopo e aplicação. Pois, quanto ao escopo, empiricamente, na Comunidade São José do Abacatal-Turé, se observou a existência de um órgão ambiental externo (ICMBio) com a finalidade de regulamentar uma estrutura de gestão, assumida nesse estudo como cogestão, onde o Estado assume a responsabilidade para a gestão da RESEX por meio do controle indireto e pela imposição externa de regras e regulamentos.

A participação da comunidade tradicional não se efetiva em termos de representação, predominando, assim, os interesses dos atores públicos, o que gera conflitos e impossibilita a coprodução por meio da cogestão. Isso porque o presidente do Conselho Gestor da RESEX é o representante do ICMBio.

Na aplicação, os resultados quanto à operacionalização da cogestão em nível comunitário é limitado. Ora porque a comunidade não demonstrou um pertencimento e construção coletiva do processo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais da RESEX, ora porque não há articulação da comunidade em redes ou por meio de parceria pra representação por meio da associação de moradores, componente do Conselho Gestor Deliberativo da RESEX. Esta pesquisa limita-se por não ter havido oportunidade de participar de reuniões do Conselho Gestor, restringindo-se à pesquisa de campo, entrevistas abertas, observação e análise de conteúdo de documentos oficiais.

Ainda quanto ao escopo e aplicação, identifica-se que no âmbito da Comunidade tradicional extrativista São José do Abacatal Turé na RESEX Terra Grande do Pracuúba, existe presença do *free-riding* (morador da comunidade e explorador de madeira) e oportunista (atravessador). Embora seja uma comunidade tradicional formalizada, legalmente considerada como as que “usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica” (ICMBio, 2015), na prática, observou-se uma situação de pobreza, condições precárias de educação e de atendimento de saúde, e o aumento da taxa de natalidade em adolescentes solteiras. Esse problema perpassa por uma questão de ética utilitarista ou cognição, não contemplados pelo SES *Framework* ou escopo dessa pesquisa, devendo ser alvo de pesquisas futuras.

A fiscalização para pressões como desmatamento não é eficaz nem em âmbito governamental nem no âmbito da própria comunidade, existindo o extrativismo ilegal dentro da RESEX Terra Grande do Pracuúba, Comunidade São José do Abacatal Turé.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, M. J. S. et al. **Relatório Analítico do Território do Marajó**. Universidade Federal do Pará – UFPA: Belém: 2012.

BIER, G. A. et al. Sociedade, empresa e governo: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. **Cadernos EBAPE. BR.** V. 8, Nº. 4. Rio de Janeiro: Dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o artigo 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. Ministério do Meio Ambiente, Brasília. Disponível em: . Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Resex Verde para Sempre Combate ao Desmatamento**. ICMBio, Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/20geral/3861resexverdeparasempremacoescontinuasdecombateadesmatamento.html>>. Acesso em 02 agos. 2015.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a Definition of the Coproduction Concept. **Public Administration Review**, Vol. 43, No. 1 (Jan. - Feb., 1983), p. 59-65. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/975300>>. Acesso em 24 fev. 2015.

CARLSSON, L.; BERKES, F. "Co-Management Across Levels of Organization: Concepts and Methodological Implications." Presented at "Politics of the Commons: Articulating Development and Strengthening Local Practices", Chiang Mai, Thailand, July 11-14, 2003. Disponível em: <http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00001133/00/Lars_Carlsson.pdf>. Acesso em 21 fev. 2015.

CAÑETE, U. M. R; CAÑETE, V. R. Recursos Comuns, Conflito e Território: Cenários de Pesca em uma Área Transfronteiriça Amazônica-Brasil/Guayana. (anais...) X ENCONTRO DA ECOECO Setembro de 2013 Vitória - ES – Brasil.

CRONKLETON, Peter, PULHIN, Juan M, SAIGAL, Sushil. Co-management in Community Forestry: How the Partial Devolution of Management Rights Creates Challenges for Forest Communities. *Conservation and Society*, v. 10, n. 2, p. 91-102, 2012.

DIEGUES, A. C. S. O Mito Moderno da Natureza Intocada. 3ª Ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Vol. 35. Jan./Fev. Rio de Janeiro: 2001.

SILVA FILHO, J. C. L. et al. Gestão Ambiental Regional: Usando o IAD Framework de Elinor Ostrom na "Análise Política" da Gestão Ambiental da Região Metropolitana de Porto Alegre. o & s - Salvador, v.16 - n.51, p. 609-627 - Outubro/Dezembro – 2009.

HOFFMAN, D. R.; IRELAND, D. Elinor Ostrom, Institutions and Governance of the Global Commons. Disponível em:

<https://clubofromeagm2013.files.wordpress.com/2013/08/ostrom_institutions_commons_draft_2013_july_22.docx>. Acesso em 21 fev. 2015.

MACHADO, C. J. S; COSTA, D. R. T. R.; VILANI, R. M. A análise do princípio da participação social na organização federal dos conselhos de unidades gestores de conservação e mosaicos: realidades e desafios. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 8, n. 3, p. 50-75, set.-dez/ 2012, Taubaté, SP, Brasil.

MCGINNIS, Michael D.; OSTROM, Elinor. Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. *Ecology and Society* 19(2): 30, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5751/ES-06387-190230>>.

_____; OSTROM, E. IAD and SES Dynamic Flows: Introducing the Program in Institutional Analysis of Social-Ecological Systems (PIASES) Framework. In Anais: 13º Economics of Infrastructures Conference, Delft, Netherlands, April 27-28, 2010.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. Tradução de: Fábio Fernandez. 1. ed. 1. Reim. São Paulo: Editora da USP: 2011.

OSTROM, E. Institutional Analysis and Development: Elements of the Framework in Historical Perspective." In Historical Developments and Theoretical Approaches in Sociology, ed. Charles Crothers, in *Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*. Oxford, UK: EOLSS Publishers, 2010.

PITTERI, S. et al. Gestão Participativa em Áreas Metropolitanas: Formação de Organizações Estratégicas para o Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social. **Revista de Gestão Pública: Práticas e Desafios**. Vol. III, n. 6. Dez. Recife: 2012.

PENNINGTON, M. Elinor Ostrom, common-pool resources and the classical liberal tradition. In: OSTROM, E. **The Future of the Commons**. IEA: The Institute of Economic Affairs, London: 2012. Disponível em: <<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Future%20of%20the%20Commons%20web%202012-1.10.12.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2015.

SCHMITZ, H. MOTA, D. M da. SILVA JÚNIOR, J. F. da. Gestão coletiva de bens comuns no extrativismo da mangaba no nordeste do Brasil. *Ambiente & Sociedade*. Campinas v. XII, n. 2. p. 273-292. jul.-dez. 2009.

TARKO, V. Elinor Ostrom's life and Work. In: . **The Future of the Commons**. IEA: The Institute of Economic Affairs, London: 2012. Disponível em: <
<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Future%20of%20the%20Commons%20Web%2029-1.10.12.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2015.

TEIXEIRA, D. R. et al. Descrição da Análise Quantitativa da Composição e Grau de Participação de Atores Públicos e Privados nos Conselhos de Unidades de Conservação e Mosaicos Federais segundo o Arcabouço Legal. Anais... **V Encontro da Anppas**. 4 a 7 de outubro de 2010. Florianópolis - SC.

VASCONCELLOS, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de A. State-Civil Society Partnership: issues for debate and new researches. **Organizações & Sociedade**, Vol. 18, Nº 59 (2011).

Yu, D., J. M. Anderies, D. Lee, and I. Perez. 2014. Transformation of resource management institutions under globalization: the case of songgye community forests in South Korea. **Ecology and Society** 19(2): 2. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06135-190202>