

# GOVERNANÇA TERRITORIAL EM RESERVAS EXTRATIVISTAS<sup>1</sup>

Pierre Teisserenc

## RESUMO

A análise de três municípios do estado do Pará, nos quais foram criadas reservas extrativistas, mostrou que as práticas de gestão do território se transformaram progressivamente e interpelaram a composição e o funcionamento do poder local. Essas novas práticas, desenvolvidas no âmbito do conselho deliberativo dessas reservas, e que afetam sua relação com as respectivas prefeituras, podem ser apreendidas enquanto governança territorial, desde que não se limitem à gestão da reserva e que levem em conta a gestão do conjunto do território do município no qual está inserida. O objetivo é demonstrar em que medida a experiência dessas Resex enriquece o conceito de governança. Como tais experiências se desenvolvem em um contexto de ambientalização dos conflitos, aos quais buscam dar respostas, o objetivo é também demonstrar que as Resex criam condições favoráveis aos debates sobre a pertinência de uma governança ambiental, cujos contornos busca-se definir neste artigo.

## PALAVRAS-CHAVE

Governança territorial. Governança ambiental. Resex. Ação local. Poder local.

## ABSTRACT

Analysis of three municipalities in the state of Pará where Extractive Reserves have been created showed that, practices in terms of management of the territory had gradually changed, and questioned the composition and functioning of local authorities. The development of these new procedures within the Deliberative Council, and that has affected their relations with the local city administration can be learned while territorial governance is implemented, as long as they do not restrict their management to the Reserve only, but take into account the management of the entire territory of its local municipality. The aim is to demonstrate to what extent experience from these Reserves enrich the concept of governance, while such experiences are developed within a context of environmentalization of conflicts, to which they seek answers, the Reserves create favorable conditions to debates on the pertinence of an environmental governance that, in this article, aim to define the outlines.

## KEYWORDS

Environmental governance. Extractive reserves. Local action. Local government.

## 1 Introdução

Com base na experiência das Reservas Extrativistas (RESEX) na Amazônia brasileira em termos de ordenamento e de desenvolvimento do território, será demonstrado neste artigo, como o conceito de governança, objeto de debates na sociologia política, impõe-se para dar conta das transformações pelas quais, na sequência de sua criação, passam os territórios das Reservas e o sistema de poder local. Nesta perspectiva, o propósito é avaliar o enriquecimento que tais experiências trazem a este conceito controverso, e apreciar em que medida o fato de essas unidades de conservação terem que satisfazer as exigências do desenvolvimento sustentável contribui a ponto de se poder falar de uma concepção ambiental da governança.

Para isso, convém fazer um rápido inventário das transformações locais que, na sequência da criação das Resex, afetam o conjunto do território de um município, sua economia, sua organização social e política e, em particular, seu sistema de poder. Assim procedendo, demonstraremos porque a referência ao conceito de governança é pertinente para dar conta de tais mudanças. Isso nos permitirá discutir a pertinência do uso desse conceito controverso e enriquecer seu conteúdo, propondo uma descrição que leva em consideração as aquisições da experiência das Resex e que as confronta aos resultados de outras experiências relativas à maneira pela qual os territórios se organizam para responder às exigências do desenvolvimento sustentável.

Para este fim, com o objetivo de melhor apreciar a maneira segundo a qual a experiência das Reservas se dirige ao sistema de poder local e justifica, por isso, a referência ao conceito de governança, parece-nos essencial apresentar, primeiramente, os principais fatores contextuais que dão suporte a tal experiência. Esta apresentação facilitará o trabalho de síntese sobre a experiência das Resex e irá prepará-la para a confrontação entre os resultados dessas experiências e outras, nas quais as respostas dadas aos desafios do desenvolvimento sustentável ocupam um lugar central.

### 1.1 Contexto geral de criação das Resex

Limitar-nos-emos à apresentação de três fatores que têm sido importantes na elaboração do projeto de criação das Resex e que representam, para cada território concernido, desafios aos quais a implementação desse tipo de unidade de conservação deve dar respostas: a globalização, a ambientalização das situações locais e as transformações na produção da ação pública.

#### A globalização

Não é necessário apresentar demoradas justificativas para o fator que põe em causa principalmente os movimentos do capital, as maneiras como, historicamente, ele investiu na Amazônia e os efeitos desses investimentos em termos de mobilidade e de exploração dos homens, em função da disponibilidade dos recursos do território e dos sistemas de exploração que dele resul-

1. À Maria José da Silva Aquino Teisserenc o autor muito agradece pela tradução deste artigo, escrito originalmente em francês.

taram. É suficiente evocar aqui as diferentes formas apresentadas pela colonização do imenso território da Amazônia (60% do território nacional brasileiro), desde a que correspondeu à sua conquista pelas potências estrangeiras – que implementou uma administração colonial a serviço da exploração de alguns dos inúmeros e ricos recursos naturais, como a borracha a partir do fim do século XIX –, no âmbito do que comumente chamamos de “ciclo da borracha”, a dos grandes programas de desenvolvimento – na qual se apoiou a vontade política de reconquista desse território – durante os governos da ditadura civil-militar. Nesses programas, destacou-se o ordenamento territorial e o desenvolvimento de atividades agropecuárias extensivas, mas também de agricultura familiar. Esta política de reconquista permitiu responder, ao mesmo tempo, à exigência de uma política social direcionada a populações em dificuldades sociais e econômicas, originárias das regiões Nordeste e Sul do Brasil, e às imposições da penetração capitalista na Amazônia. Tais fatores levaram ao desenvolvimento de uma agricultura industrial baseada em grandes fazendas, privilegiando a pecuária bovina e a cultura de grãos para exportação; a exploração de recursos naturais, entre os quais a madeira; mas também dos recursos minerais do subsolo e a exploração dos recursos energéticos, em particular a água, graças à construção de barragens.

Levando-se em conta que esta reconquista se confrontou com certo número de limitações sociais resultantes da antiga ocupação desse território por diversas populações, em particular os indígenas, quilombolas, extrativistas, ribeirinhos e outros, dos quais a Constituição brasileira de 1988 reconheceu direitos específicos – em termos notadamente de permanência no

território e uso dos seus recursos, dadas as especificidades de seus saberes e práticas, de suas culturas específicas reproduzidas, muitas vezes, em povoados instalados às margens dos cursos d’água da Amazônia. A atratividade que exerceu e exerce esse território em populações vindas de outras regiões que, diferentemente das categorias referidas, não se beneficiaram até o presente de um reconhecimento constitucional equivalente, criou disparidades importantes entre categorias de grupos que ocupam o mesmo território. Compreende-se facilmente, nessas condições, a extensão e a diversidade de contradições originadas com a investida colonizadora mais recente.

A essas contradições convém adicionar que as diferentes formas de colonização pelas quais passou o território amazônico, e o desenvolvimento do capitalismo sobre as quais elas se apoiaram, levaram à emergência e à permanência do *aviamento*, um sistema de dominação que remonta ao *ciclo da borracha* (AUBERTIN, 1996; TEISSERENC, 2010). Sistema este caracterizado por relações de poder entre um patrão, o *seringalista*, e trabalhadores a seu serviço, os *seringueiros*, que consistem em oferecer ao seringueiro um território e meios mínimos de trabalho e de reprodução da força de trabalho para a extração do látex, em troca de uma dominação total e exclusiva sobre este trabalhador e o produto de seu trabalho. A única autonomia deixada a esse trabalhador estava em poder se mover livremente no coração de seu território de trabalho, sob a condição de, regularmente, prestar contas do conjunto de suas atividades, inclusive aquelas concernentes à sua vida privada, respeitando assim, para poder continuar vivo, as exigências do patrão *seringalista*. Tal sistema sobreviveu para além do *ciclo da borracha*, definitivamente encerrado

após a Segunda Guerra Mundial. A denúncia dessa permanência esteve na origem das reivindicações apresentadas pelo movimento de trabalhadores rurais e extrativistas liderado por Chico Mendes e seus companheiros. Reivindicações que permitiram aos seringueiros obter o estatuto de trabalhadores independentes e um reconhecimento de seus saberes e práticas, competências em matéria de valorização e de uso dos recursos naturais disponíveis no território, dados seus conhecimentos sobre os mesmos. Essas reivindicações estão na origem do conceito de Reserva Extrativista e de sua experimentação, com vistas a atribuir às populações tradicionalmente residentes e/ou usuárias dessas áreas o estatuto e o reconhecimento de seu direito a viver e trabalhar na floresta, explorando seus recursos enquanto trabalhadores independentes, não submetidos à tutela de patrões e dispondo, para isso, de um território no qual esses trabalhadores teriam oportunidade para fazer valer seus saberes e práticas adequados à valorização e à gestão dos recursos naturais.

A esses desafios sociais, herdados da história da Amazônia e próprios a esse contexto de colonização, se acrescenta uma gama de outros aos quais devem responder o conjunto dos territórios do planeta. Desafios postos pela aceleração da globalização, que ataca a concorrência não somente entre os produtos e os serviços, como no desenvolvimento da sociedade industrial e capitalista, mas igualmente entre os territórios, obrigando esses últimos a se dotarem de instrumentos de gestão e de capacidade de intervenção para se organizarem de modo a ampliar sua atratividade. Para isso, os terri-

tórios põem em causa a riqueza e a qualidade de seus recursos e a maneira segundo a qual são explorados, em estreita relação com um desenvolvimento dos serviços e uma melhor qualidade de vida de suas populações. Para os territórios das Resex, conseqüentemente, enfrentar desafios de tamanha complexidade, em face das exigências da sustentabilidade, não é tarefa simples.

### A ambientalização das situações locais

Entendemos por ambientalização o processo que se manifesta pela maneira como a consideração das exigências do desenvolvimento sustentável afeta os conflitos sociais do território assim como o objeto e as justificativas das reivindicações a que tais conflitos dão lugar. Com base na análise de Leite Lopes (2006), em estudo sobre os efeitos da poluição em cidades industriais brasileiras, consideramos que tal processo, cujos efeitos locais são importantes, não pode ser unicamente apreendido no âmbito do território imediatamente afetado. De fato, esse processo interpela uma mudança global da sociedade, que corresponderia a uma nova etapa da grande transformação indicada por Polanyi (1983).

José Sérgio Leite Lopes chama-nos justamente a atenção para o fato de que esse processo leva à institucionalização da questão ambiental, posto que, em coletividades locais, são criados Conselhos Deliberativos, assim como nas Unidades de Conservação, classificados no SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação)<sup>2</sup> como de uso sustentável, caso das Reservas Extrativistas. Esta institucionalização se revela também na importância adquirida pela educação

2. Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000. Nesta lei, as Unidades de Conservação estão organizadas em dois grandes grupos: de Proteção Integral e de Uso Sustentável.

ambiental (LOPES, 2006). Progressivamente, vê-se uma modificação nas maneiras de apreender as situações locais, de adoção de novos comportamentos pelas populações e da difusão de regras e valores correspondentes às exigências da ambientalização. Assim se explica certa requalificação do movimento social como também dos conflitos locais, traduzidos em mudança na prática dos atores, em seus discursos, suas retóricas e valores, aos quais se referem para justificar o engajamento em ações coletivas.

Nesse sentido, também se pode explicar porque tais mudanças interpelam o modo de produção das ações públicas, sobretudo seus conteúdos e também a maneira de concebê-las e de conduzi-las utilizando de modo oportuno os instrumentos novos propostos pelo poder central, no sentido de facilitar a elaboração e a implementação de tais ações. Tal é, em particular, o caso das Resex, que podem ser apreendidas como novos instrumentos de política ambiental (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007; TEISSE-RENC, 2010) que, para sua realização e êxito, dispõe de uma diversidade de ferramentas. Entre estas, o Conselho Deliberativo, os diagnósticos locais, os planos de uso e os de gestão, o método participativo dos residentes na gestão local, etc.

Resulta então, de maneira geral, para o conjunto dos territórios, um desafio à sua capacidade de criação e de inovação por meio de ações locais capazes de responder às obrigações e aos desafios que representa o desenvolvimento sustentável do território.

### **Mudança no modo de produção da ação pública**

As respostas aos desafios da atratividade e da criatividade dos territórios nos quais incidem os efeitos da globalização e

da ambientalização no mundo inteiro parecem exigir uma modificação no modo de produção da ação pública. A experiência das Resex não escapa a esse novo desafio – o que já foi evocado – como, antes dela, grande número de experiências de desenvolvimento de território. Referimo-nos, aqui, aos resultados de pesquisas conduzidas nos territórios em desenvolvimento que mostraram a perenização das aquisições das experiências de desenvolvimento como resultado do modo como os atores locais conseguiram se apropriar dos instrumentos e dos recursos fornecidos pelo poder central, colocando em xeque o funcionamento do sistema de poder local (TEISSE-RENC, 2002). As experiências das Resex têm alimentado esta conclusão, posto que se impõe uma exigência nova para a gestão local, na medida em que se demonstra ser o êxito dessas experiências dependente de transformações do sistema de poder local, em particular do modo como este conseguiu se apropriar dos recursos oferecidos pela criação da Resex enquanto instrumento de uma política nacional ambiental. Entre esses recursos estão: o Conselho Deliberativo; a experimentação dos modos de deliberação para facilitar a organização e o trabalho do Conselho; o uso de diferentes ferramentas como os diagnósticos locais e os planos de uso e de gestão; a utilização deste conjunto de instrumentos e de ferramentas em proveito de uma nova maneira de conceber a gestão e o desenvolvimento territorial do município.

Procedendo assim, os atores do território do município são levados a fazer a experiência de uma coprodução da ação pública, que associa o poder local tradicional – em particular os políticos –, e os novos atores organizados a partir e em torno da Resex, especialmente os membros do Con-

selho Deliberativo. Este, composto de representantes das comunidades tradicionais, de agências públicas do poder municipal, estadual e federal, de instituições da sociedade civil etc, utilizando habilmente seus instrumentos e seus recursos. Tal território se caracteriza por uma dinâmica de desenvolvimento que se manifesta notadamente por uma mobilização de seus atores e por sua capacidade de coproduzir ações.

A partir de agora, mostraremos de mostrar como são levados a funcionar os territórios correspondentes à criação das Resex e como tal funcionamento envolve o desafio de sua governança.

## 2 A experiência das Resex e o desafio de sua governança territorial

Para tratar desta questão, levaremos em conta mudanças pelas quais passaram três municípios do estado do Pará relativamente à criação de uma Reserva Extrativista à qual, em cada um dos casos, as respectivas equipes do governo municipal se opuseram. Essas Reservas são: “Mãe Grande de Curuçá”, no município de Curuçá; “São João da Ponta”, no município homônimo, e “Verde para sempre”, no município de Porto de Moz. As Reservas “Mãe Grande de Curuçá” e “São João da Ponta” são marinhas, situadas na chamada zona do “salgado” parense e a “Verde para sempre” é uma Resex florestal ou de terra firme, situada na região de Altamira.

Para sintetizar e evitar que nos percamos nos detalhes de cada um desses contextos territoriais, apresentaremos as mudanças

que são, em parte, compartilhadas pelas três Reservas, sob a forma de uma narrativa comum às três experiências, fazendo as distinções que se impõem para apreciar as particularidades significativas de cada uma delas. Assim, a preocupação principal é restituir o que essas experiências têm em comum, de modo a melhor identificar os fatos e os fatores que contribuem para justificar o uso do conceito de governança e para enriquecer seu conteúdo. Essa escolha de apresentação se deve, em parte, ao fato de que essas três Reservas foram criadas praticamente no mesmo período (2002-04)<sup>3</sup> e que as transformações propiciadas pela criação delas, em muitos aspectos, são comparáveis.

A narrativa em questão será apresentada em duas etapas, que correspondem a dois períodos: a primeira é a da criação das Resex e de sua organização interna, o que cobre o período 2002 - 2008; a segunda concerne às eleições de 2008 e aos mandatos subsequentes, cobrindo o período de 2009 - 2012.

### Etapa 1: criação e organização das Reservas

A Reserva extrativista, em cada um dos casos estudados, foi criada por decreto presidencial, o que é previsto no SNUC, com o apoio de líderes do movimento social e, geralmente, na sequência de uma intervenção direta de sindicatos de trabalhadores rurais e/ou colônia de pescadores e do CNPT (Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais)<sup>4</sup>. Mesmo assim, o conceito de Reserva

3. A Resex «Mãe Grande de Curuçá» foi criada em dezembro de 2002, assim como a de São João da Ponta, e a Reserva «Verde para sempre» foi criada em novembro de 2004.

4. O CNPT foi criado através da Portaria IBAMA n. 22 de 10 de fevereiro de 1992. Trata-se de um Conselho consultivo constituído por representantes das seguintes instituições: Conselho Nacional dos Seringueiros

é tão novo que, por isso, apesar dos debates locais que acompanham esta iniciativa no seio do movimento social, portanto no âmbito notadamente de múltiplas associações, a maior parte das populações ignorava os propósitos de uma unidade de conservação, o que não se constituiu em obstáculo. De modo geral, as populações confiam em seus líderes, o que não as impede de manter certo ceticismo quanto aos benefícios de uma Reserva. Esta indefinição e as incertezas de tal projeto é um dos primeiros desafios a ser enfrentado pela Reserva, sendo preciso dar provas de sua utilidade e pertinência não somente para o poder local mas também para as populações e suas comunidades.

Contudo, o apoio encontrado pelo projeto no movimento social, particularmente em seus líderes, deve-se ao fato de que a iniciativa leva em conta as reivindicações do movimento social e propõe trazer respostas a certo número delas, integrando aquisições sociais, como a organização das famílias em comunidades. Uma organização inspirada nos valores da teologia da libertação que se apresenta como o resultado de importante trabalho de animação e de qualificação realizado pela Igreja Católica, sobretudo nas décadas de 1970 e 80. Um trabalho que consistia na formação de líderes e que conseguiu alcançar a elaboração de reivindicações vinculadas ao acesso e uso da terra, à gestão coletiva das atividades de pesca e o reconhecimento das populações locais como residentes tradicionais,

aptos a desenvolverem um modo de produção adaptado a um contexto geográfico bem conhecido por elas. No conjunto dos territórios das Reservas, tais reivindicações se chocam com a vontade de hegemonia dos fazendeiros no que concerne ao uso da terra e às destruições massivas provocadas pela pesca e coleta de crustáceos e moluscos realizadas por pessoas vindas do exterior com equipamentos não adequados a uma gestão sustentável das espécies.

Essas reivindicações, em termos agrários e de gestão dos recursos naturais de todo tipo, são acompanhadas, geralmente, de outras que concernem diretamente às condições de existência das comunidades, em particular ao conjunto dos serviços de que necessitam e que estão disponíveis apenas em cidades distantes e dificilmente acessíveis a um uso habitual, quer se trate dos serviços de saúde, de educação, de transporte, etc.

No fim dos anos de 1980, o retorno da democracia e a promulgação da nova Constituição, momento em que também a questão ambiental se insere no conjunto de debates sobre o desenvolvimento dos territórios, tanto em âmbito nacional quanto internacional<sup>5</sup>, o movimento social se beneficia do apoio de ONGs e de perícias vindas dos centros de produção de conhecimento das universidades e de institutos de pesquisa, assim como dos serviços técnicos do Estado (federais ou estaduais). É assim que, em Porto de Moz, o LAET (Laboratório Agroec-

(CNS), Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Rede de ONGs da Mata Atlântica, Instituto de Estudos Sócio Econômicos (INESC), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COLAB), Centro de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB), Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara Federal, Programa Comunidade Solidária e da Divisão de Projetos Especiais (INCRA) ([www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br), acesso em 29 de abril de 2014).

5. Não esqueçamos que, nesse contexto, Chico Mendes e os parceiros do movimento social do Acre concebem a Reserva Extrativista.

cológico da Transamazônica), vinculado ao campus da Universidade Federal do Pará, em Altamira, criado com o apoio de fundos internacionais, passa a conduzir pesquisas e a animar seminários, reunindo uma parte das comunidades e de seus líderes. Em Curuçá, no mesmo período, uma equipe de pesquisadores do Museu Goeldi investiu em trabalho de pesquisas e de animação participativa. Este conjunto de contribuições, cujos efeitos na organização do movimento social e na mobilização das comunidades foram consideráveis, participa de uma ampliação da sensibilidade para com os desafios ambientais e, assim, desempenha um papel ativo na ambientalização das situações locais. Modifica-se, portanto, a conflitualidade local, afetando o conteúdo dos conflitos, suas justificativas e os discursos dos principais atores. A ambientalização procede, igualmente, a uma mudança no comportamento dos atores locais e em suas estratégias, sob efeito da educação ambiental e da institucionalização da questão ambiental, observando-se as exigências da Agenda 21<sup>6</sup>, na implementação de secretarias municipais de meio ambiente e de conselhos deliberativos, nos quais se debatem as questões relativas ao ambiente.

Do lado do poder local e de seus parceiros, a hostilidade à criação da Reserva foi maior quando não precedida de uma consulta às autoridades locais pelo poder central. Resulta disso, então, que as autoridades se vêem diante de um fato consumado, que aceitam menos ainda quando a criação da Reserva põe em causa não somente o equilíbrio do sistema político local, pelo reconhecimento

feito às populações tradicionais e pelos recursos que lhes são atribuídos, mas também quando esta criação ameaça severamente a economia local, como foi o caso de Porto de Moz. Neste município, no curso dos últimos vinte anos, a exploração e a transformação da madeira se impuseram como o setor econômico mais dinâmico do território, com a implantação de quatro empresas e com o sistema de subcontratação que criaram mais de 4000 empregos em um território com 12000 habitantes. A criação da Reserva traduziu-se na interdição de exploração da madeira em um território que incide sobre 80% do perímetro municipal. De um dia para outro, foram suprimidos mais de 3000 empregos oficiais, ou seja, 25% dos empregos locais, com o fechamento de 3 das 4 empresas que se deslocaram para territórios mais propícios.

É claro que tais mudanças explicam a oposição à criação das Reservas, não somente pelas autoridades políticas locais, mas também pelos principais parceiros, notadamente os fazendeiros, os madeireiros e os comerciantes, cujos interesses foram diretamente afetados, não somente os econômicos, mas que dizem respeito ao modo de dominação que a maior parte desses parceiros mantém sobre as populações tradicionais. É a permanência do sistema de aviamento denunciado por Chico Mendes para justificar a concepção de Reserva extrativista.

Uma análise mais a fundo das estratégias dos atores locais para a criação da Reserva demonstra, no entanto, que esta postura de oposição massiva não é unânime, em particular entre os comerciantes.

6. A Agenda 21 Global faz parte de um conjunto de acordos ratificados pelos governos que participaram da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio, em junho de 1992. Esta convenção, um instrumento de planejamento, baseia as Agendas 21 nacionais que, por sua vez, baseiam as Agendas 21 locais. No caso da Agenda 21 brasileira, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, esta foi apresentada em 2002 ([www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)). Acesso em: 27 jan. 2014.

Alguns deles, pouco a pouco, se convencem de que a criação da Reserva não freia o desenvolvimento da economia local, mesmo se ela é acompanhada de uma diminuição de certas atividades e da necessidade de se repensar os rumos do desenvolvimento do território, o que se aplicou bem ao caso de Porto de Moz, em razão da extensão dos efeitos desta criação na economia local. É assim que, em Porto de Moz, um grupo de comerciantes rompeu com sua associação e criou outra, adotando distinta perspectiva em relação à Reserva. Eles levaram em conta que a economia global do território estava ameaçada, em médio prazo, pela forma de exploração da floresta, pois não havia uma gestão que facilitasse a reprodução das espécies exploradas e, além disso, consideraram o desenvolvimento de políticas sociais concretizadas na implementação de uma redistribuição dos recursos por meio de políticas sociais como bolsa família, bolsa escola, bolsa verde etc, às quais convinha também considerar os recursos que, com a criação da Reserva<sup>7</sup>, impactaram o poder de compra das famílias, redinamizando a economia local.

Quanto às principais aquisições das comunidades e do movimento social, com a criação da Reserva, verificou-se primeiro um reconhecimento do território de cada uma das comunidades, do uso da terra e de uma exploração dos recursos naturais de seus territórios. Este reconhecimento, sendo consequência de um contrato individual e coletivo entre o governo federal, cada família e sua comunidade, autorizava o uso da terra, ao mesmo tempo que reconhecia nesses grupos e seus membros, saberes, práticas e competências em temas de gestão

coletiva dos recursos naturais, assim como respeito às exigências do desenvolvimento sustentável. Este duplo reconhecimento, de um território e dos saberes e práticas das comunidades em termos de gestão de seus recursos, base do contrato entre o Estado e as comunidades, conferiu às populações tradicionais um estatuto que elas não dispunham até então, ao mesmo tempo em que se criaram condições de reconhecimento da sua identidade – uma identidade que permanece localmente um objeto de debates a animar os acontecimentos posteriores.

Para facilitar a gestão do território e oferecer uma estrutura capaz de assegurar a defesa dos novos direitos, a criação da Reserva se acompanha da implementação de um Conselho Deliberativo, oportunidade para as comunidades e seus representantes de experimentar uma forma participativa da gestão local, apoiando-se em certas ferramentas como os diagnósticos socioeconômicos, territoriais e ambientais e ainda os planos de utilização e de gestão da Reserva. Tais ferramentas, cuja novidade põe em causa, geralmente, a capacidade de experimentação dos atores locais, tiram proveito da presença, entre os membros do Conselho, dos representantes das instituições governamentais, de universidades e de ONGs, capazes de dispor de *expertise* para melhorar o funcionamento do Conselho e aperfeiçoar o uso de novos instrumentos e ferramentas. O essencial desse trabalho, no seio do Conselho, que aproxima diferentes categorias de atores parceiros para lhes permitir buscar os acordos necessários ao engajamento em ações locais, que dizem respeito ao desenvolvimento do território da Reserva, é testemunhar através de tais ações, sua capacida-

7. Recursos para renovação e construção de casas para cada família e para renovação dos equipamentos profissionais para cada trabalhador.

de de conceber um modo novo de produção, que leva em conta as exigências do desenvolvimento sustentável.

Agora, interessa considerar as consequências da criação da Reserva nas relações entre o movimento social, poder local e seus parceiros. Antes de tudo, a organização da unidade de conservação evidencia a oposição entre o Conselho Deliberativo, enquanto instituição nova apoiada e legitimada pelo poder central, e a prefeitura, enquanto instituição tradicional do poder local, dando por isso uma visibilidade aos conflitos locais que opõem geralmente, desde muitos anos, o poder local e o movimento social. Ao mesmo tempo, esta situação nova apresenta a vantagem de oferecer um quadro institucional a partir do qual tais conflitos podem ser apreendidos e tratados, o que anteriormente não era o caso.

Esta oposição de caráter frontal se organiza em um contexto de aceleração da ambientalização das situações locais, na medida em que o desafio ambiental, que justificou a criação da Reserva e do Conselho Deliberativo, é o mesmo que justifica os acordos entre os atores e seu engajamento nas ações coproduzidas, assim como o uso dos recursos dos quais se beneficia a Reserva. Por isso, o Conselho Deliberativo torna-se uma instância privilegiada, no centro da qual se desenvolvem aprendizagens coletivas das exigências ambientais. A propósito, seu funcionamento contribui ativamente para a institucionalização da questão ambiental no âmbito do território, obrigando o poder local a adaptar suas estratégias e suas posturas às transformações locais.

Ao mesmo tempo em que existe esta oposição frontal entre as duas instituições e seus atores, o poder local não pode ficar indiferente aos desafios que representa o uso de ferramentas novas para ele, mas cujos re-

sultados podem trazer efeitos importantes no futuro do território. É este, em particular, o caso dos diagnósticos locais e o da preparação dos planos de uso e de gestão da Reserva. Mesmo que a elaboração de tais diagnósticos não seja ocasião de um trabalho comum do território, que não só o da Reserva, mas o do conjunto do território do município, como é particularmente o caso de Porto de Moz, pouco a pouco uma preocupação comum, a do desenvolvimento do território, que não pode ser concebido sem responder às exigências do desenvolvimento sustentável, necessita ser repensado e revisto nesta perspectiva.

Frente a esse desafio coletivo, reforçado pelas exigências da ambientalização, o território do município parece diante de um impasse quase total, na medida em que não existe praticamente relação entre os atores do poder local e aqueles do movimento social. Desse ponto de vista, a implementação do Conselho Deliberativo não facilitou as coisas, impasse que se impõe como resultado da conflitualidade presente nesses territórios, acentuado pela visibilidade que lhe dá a criação do Conselho Deliberativo e sua oposição frontal à Prefeitura.

Este impasse permite compreender a incapacidade de certos atores locais, originários dos dois campos, o do movimento social e o do poder local, que percebem individualmente a desvantagem desse confronto, mas não conseguem superá-lo. No curso desta primeira fase, essas estratégias não somente impedem uma aproximação entre atores dos dois campos, mas também levam-nos a se voltar uns contra os outros, acusando-se mutuamente de traição dentro de seu próprio campo, como se os que buscam se colocar em posições intermediárias não dispusessem de legitimidade suficiente para provocar transgressão das regras, o que permitiria uma melhor compreensão de suas estratégias.

De tudo isso resulta que, nos três municípios em questão, à véspera das eleições de outubro de 2008, pôde-se constatar uma situação geral de territórios divididos, fragmentados, nos quais nenhuma iniciativa comum das instituições presentes foi possível. Em tal contexto, o poder local continua a trabalhar na administração do território municipal a partir de sua própria lógica, fazendo uso de suas instituições, de suas práticas habituais e de seus recursos, enquanto a Reserva é dotada de uma instituição que aprende a funcionar em paralelo, aproveitando-se dos recursos e da legitimidade que lhe confere o poder central. Tal situação geral não justifica fazer referência à ideia de governança para dar conta do modo como se organiza e se administra cada um desses territórios.

## **Etapa 2: a eleição municipal de 2008 e suas consequências**

Nas três Reservas referidas nesse estudo, as eleições de 2008 marcaram uma etapa importante da história política de cada um desses territórios, caracterizada por mudanças de alianças entre atores locais que permitiram ao movimento social tornar-se parte do poder local. Dentre essas três Reservas, a situação mais simples é a de São João da Ponta. No município homônimo, o presidente da associação dos usuários da Resex tornou-se o prefeito. Nos dois outros municípios, a nova equipe do poder constituiu-se a partir de uma aliança entre um representante de uma das famílias tradicionalmente detentoras do poder local e uma

parte do movimento social. Em Porto de Moz, o representante de uma das famílias no poder local desde a criação do município, no fim do século XIX (MOREIRA, 2007), conseguiu aliar-se a líderes do movimento social para ganhar as eleições contra um representante de outra família tradicional. Em Curuçá, é o herdeiro de uma importante família da região – industrial, dinâmica e ambiciosa –, preocupada em modernizar a gestão local, que fez aliança com um técnico, servidor da EMATER<sup>8</sup>, militante cristão que desempenhou um papel determinante na criação da Resex, considerado como o representante do movimento social, ao mesmo tempo em que representa a Igreja Católica. O acordo eleitoral previa compartilhar responsabilidades entre o prefeito e o vice-prefeito, assim como repartir secretarias, confiando ao vice-prefeito as secretarias da agricultura, da pesca e do ambiente, as mais diretamente implicadas no desenvolvimento da Reserva. Em Porto de Moz, o acordo foi igualmente estabelecido sobre uma repartição das secretarias entre representantes do poder tradicional e representantes do movimento social.

O balanço provisório da situação de cada uma dessas Reservas mostra que, à exceção de São João da Ponta, onde o prefeito atual dispõe de boa maioria, na medida em que 60% dos eleitores do município são usuários da Resex, e onde a gestão local há três anos testemunha sua fidelidade às orientações e aos valores do projeto da Reserva, nos dois outros municípios, o compromisso, origem da aliança sobre a qual se constituiu o novo poder local, mostra-se frágil. Em Porto de

8. A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural é um órgão público vinculado à Secretaria da Agricultura do estado do Pará. Cada estado brasileiro conta com uma EMATER incumbida da assistência técnica para o desenvolvimento rural. Juntas, elas formam um sistema coordenado atualmente pelo Ministério do Desenvolvimento e Reforma Agrária (MDA).

Moz, esta fragilidade se manifestou em importantes fraturas dentro do movimento social, no qual muitos membros não aceitaram uma aliança considerada contra seus princípios. Em Curuçá, ela se manifestou por dissensões entre os dois líderes, o prefeito e o vice-prefeito, traduzidas notadamente pelo fato de que o vice-prefeito foi obrigado a sair das instalações da prefeitura e instalar o gabinete em sua própria casa. Esta fragilidade igualmente se manifestou na situação de que, durante os dois primeiros anos de seu mandato, o prefeito jamais se ocupou da Reserva, deixando ao vice-prefeito toda liberdade na matéria. Esta situação perdurou até o início do terceiro ano de mandato, momento em que, preocupado com sua reeleição e procurando evitar uma ruptura de aliança e os riscos de uma candidatura sem o vice-prefeito, o prefeito retoma o interesse pela gestão da Reserva, participando regularmente das reuniões do Conselho Deliberativo. Nessa confluência de circunstâncias, acrescenta-se a iminência da realização de projeto de construção de um porto em águas profundas dentro da Resex, possivelmente trazendo uma catástrofe ecológica para o conjunto do ecossistema. Um projeto contra o qual o prefeito se mobilizou e que constituiu um fator suplementar de aproximação deste último com o movimento social. A fragilidade dessas alianças, em Curuçá como em Porto de Moz, foi confirmada por ocasião das últimas eleições, em outubro de 2012, marcadas pela rejeição das duas equipes no poder. Notemos que, neste último município, foi o prefeito anterior que havia se colocado violentamente em oposição à criação da Resex que a tomou como base de um programa, cuidando de valorizá-la.

Paradoxalmente, esta fragilidade das alianças, em Porto de Moz e em Curuçá, animou o novo poder local, uma vez que

cada um dos parceiros da aliança tendeu muito mais a perceber as vantagens por ela trazidas. A título de exemplo, na lógica clientelista, que é em parte a sua, o prefeito de Curuçá é apreciado pelo movimento social na medida em que não somente não impede o desenvolvimento dos serviços dentro da Reserva como facilita o trabalho do Conselho Deliberativo, colocando à disposição certos meios da prefeitura, como transportes e alimentação. Além disso, a exemplo de seu colega de São João da Ponta, o prefeito de Curuçá recusou ser representado no Conselho Deliberativo da Reserva pelo secretário do ambiente, como é usual, para poder participar, ele mesmo, das deliberações. Tal situação, incontestavelmente, trouxe como consequência um reforço à legitimidade do Conselho.

No plano geral, resulta dessas evoluções, muito recentes, uma situação nova que afeta o contexto institucional local, as estratégias e as práticas dos principais atores. Essa mudança do contexto institucional traduz-se principalmente pelo lugar que passou a ocupar o Conselho Deliberativo e pela importância do trabalho nele realizado. Um trabalho que se apresenta como o resultado de uma experimentação das práticas de participação iniciadas no âmbito da Reserva e que chega a interferir no funcionamento do sistema de poder local. Vejamos mais de perto as situações em questão.

Nesse novo contexto, as observações feitas, principalmente dentro do Conselho Deliberativo de Curuçá, evidenciaram que, tornando-se um lugar de debates onde se encontram os representantes do movimento social, seus parceiros institucionais e os representantes do poder local, o trabalho no Conselho ofereceu uma melhor visibilidade dos conflitos locais. Esta visibilidade de nova, que aguçava as tensões, não trouxe

obstáculos à atratividade que exerce o Conselho sobre as populações locais. Manifestou-se notadamente essa atratividade pelas demandas de um representante dos comerciantes da cidade e de um responsável por um instituto de formação para participarem como membros do Conselho. Para os membros do Conselho, essas demandas provam que cada vez menos o Conselho é considerado um órgão específico da Reserva e que ele se impõe como um espaço de debate público que diz respeito ao conjunto das populações e do território. Como constatado no estudo de Aloma Tereza Vasconcelos,

O Conselho Deliberativo parece ser um local que está sendo cada vez mais disputado pela sociedade civil curuçaense e também por líderes locais, podendo se perceber sua influência cada vez maior na dinâmica social do município, mesmo que não haja o conhecimento do que é uma reserva e a compreensão de seus propósitos por muitas pessoas que lá vivem (VASCONCELOS, 2010, p. 121).

De fato, os membros do Conselho reconhecem que os debates que nele se desenrolam são ocasião de experiências democráticas fortes, permitindo a busca de um novo equilíbrio entre o desenvolvimento da parte do território no qual incidem os limites da Reserva e o do conjunto do território municipal, considerando ainda mais os interesses das comunidades representadas. A busca desse novo equilíbrio oportuniza negociações com vistas a dar respostas a expectativas das comunidades. Progressivamente, assim, o Conselho se torna o lugar de expressão dos “territórios políticos” para retomar a formulação de um de seus membros, fato particularmente demonstrado durante as preparações das eleições de 2008, ocasião em que “o Conselho da Reserva gozava já de uma tal importância que foi praticamen-

te dentro dele que foi eleito o vice-prefeito”.

Impondo-se como um lugar de debates políticos, o Conselho é confrontado com as exigências da coexistência de dois territórios – o municipal fora, da Reserva, e o território da Reserva, entre os quais as desigualdades são profundas. A constatação dessas desigualdades exacerba os debates, alimentando as polêmicas contra a gestão municipal. A existência de tais debates e seus efeitos nas decisões concretas tomadas pelo gestor municipal mostra que os membros do Conselho tendem a se impor como “novos atores políticos” capazes de negociar compromissos. Além do que, a busca de tais compromissos supôs a superação dos conflitos que se tornaram mais visíveis no Conselho, que se esforça, no seu funcionamento, para “conciliar as forças antagônicas” e lhes permitir “caminhar na mesma direção a serviço de uma política ambiental e de superar as disputas de poder para assim implementar ações coletivas no âmbito da Reserva”.

Desse modo, no Conselho, deu-se a experiência da participação, respeitando-se certo número de exigências, em particular, a de trazer respostas concretas às desigualdades de acesso às informações e às desigualdades de conhecimento dos dossiês entre os membros do Conselho. Esta situação tem sido interpretada por muitos membros como sinal de que aquele parece um “espaço em construção” e que, atualmente, corresponde a uma etapa do processo de institucionalização que deverá lhe permitir, pouco a pouco, assumir plenamente sua missão enquanto instância deliberativa. A propósito, parte dos membros considera que o Conselho não pode se contentar em debater a gestão atual do município, pois é preciso se dar os meios para discutir assuntos polêmicos tais como os desafios ambientais do conjunto do território do município.

Evidentemente, nesse processo de institucionalização, o Conselho encontra certos obstáculos. Estes vão desde as opções escolhidas por certos representantes, às suas dificuldades para justificar as reivindicações em nome de um bem comum, à lentidão dos procedimentos, até a condução das reuniões, dificultada por uma falta de organização e de animação etc que poderia mesmo provocar um sentimento de ineficácia do Conselho. Sentimento este em parte mitigado pelo grande número de participantes nas reuniões a refletir o estado da sociedade mais ampla da qual o Conselho representa um “microcosmo”. No funcionamento atual do Conselho, há de se concordar que “[...] As lacunas estão na ausência da capacitação em torno da elaboração e gestão de políticas públicas” (GOHN, 2007, p. 96), mas, antes de tudo, é preciso observar que o déficit em termos de acompanhamento dos debates e da condução da deliberação parece ser mais importante. Apesar dessas imperfeições, o Conselho se apresenta hoje como uma força de *mobilização permanente* graças à implicação de atores locais engajados e motivados, dispostos a investir em ações coletivas, a participar da busca de respostas às exigências do desenvolvimento sustentável. Assim procedendo, impõe-se um lugar privilegiado de produção de ações locais multissetoriais resultantes de acordos entre atores diferentes, de interesses muitas vezes divergentes e que têm conseguido superar suas diferenças e divergências, graças ao exercício do debate e da deliberação dentro do Conselho. Essa mobilização tem permitido aos conselheiros aprender a conhecer o que é uma Reserva enquanto instrumento de política pública, de modo a dar ao Conselho sentido e visibilidade, e a poder, pouco a pouco, fazer dele um lugar

apropriado de encontros entre as comunidades, o município e as autoridades públicas parceiras, para abordar assuntos muito diversos, não limitados às questões relativas à gestão do território da Reserva. Assim, para os membros, participar do Conselho, como observado por Gohn (2007, p. 96) “...representa, também, uma forma de inclusão social. Eles [os Conselhos (grifos nossos)] habilitam os cidadãos ao exercício de seus direitos políticos”.

Implicando-se em ações que tocam em todos os aspectos do território e da vida das comunidades – econômico, social, cultural, ambiental –, os membros do Conselho passam pela experiência de uma transformação que afeta suas práticas e suas estratégias, e que questionam as modalidades e o sentido da participação em si que, de *popular e comunitária* passaria à *social e cidadã*. Esta participação social e cidadã se caracterizaria por uma legitimidade da qual dispõem os representantes das comunidades para defender interesses e projetos em um contexto no qual “a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública [...]” (GOHN, 2007, p. 56).

As transformações recentes pelas quais passa a Reserva Mãe Grande de Curuçá, como acabamos de narrar, afetam particularmente o sistema de poder local e interpelam o funcionamento do Conselho Deliberativo e o trabalho de seus membros. Reforçam a tese segundo a qual as Resex constituiriam um terreno de experimentação de um modo de gestão local, baseado em articulação absolutamente original da deliberação, resultante de práticas participativas juntamente com aquelas do modo representação das instituições do poder local. Esta evolução reafirma a perspectiva

de Maria da Glória Gohn de que “uma das maiores particularidades da participação cidadã é a institucionalização, compreendida como a inclusão no aparelho estatal” (2007, p. 57). No caso das Reservas, esta institucionalização se realiza progressivamente à proporção que a experiência avança: ela se impõe como um objetivo cujo alcance exige admitir que “(...) todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas.(...) Os novos sujeitos políticos se constroem por meio de interpelações recíprocas” (GOHN, 2007, p. 57), de modo a desembocar em uma “gestão participativa” de ações coletivas que respondam a exigências do desenvolvimento sustentável. Grande parte desta evolução corresponde bem às obrigações inscritas nos textos fundadores das Resex e que se encontram na lei do SNUC. A experiência da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá confirma que se trata de uma evolução recente, cujos resultados precisam ser confirmados. Nesse sentido, as eleições municipais de 2012, que levaram ao poder uma nova maioria, no seio da qual o movimento social não se fez representar, poderá ou não resultar em uma desaceleração da integração da Reserva ao espaço do município, tanto do ponto de vista econômico, quanto político e social. De acordo com Santos (2008, p. 177), “a participação de fato requer um processo contínuo e gradual que está apenas no início”. Além do caráter inicial da participação é preciso considerar que ela também está submetida às incertezas da vida econômica, social e política de cada um dos territórios.

### 3 A governança territorial

Quaisquer que sejam essas incertezas, a situação nova vivida nos territórios das três Reservas – divididos, fragmentados, segmentados, no seio dos quais os conflitos são sempre presentes e visíveis – e a existência da mobilização de atores diferentes (do movimento social e do sistema de poder tradicional) em torno de ações multisetoriais que concernem ao conjunto do território do município e que põem em causa novas capacidades de cooperação entre os atores locais, criam condições de uma recomposição territorial que se beneficia do apoio de técnicos e de *experts* de ONG, de serviços do Estado e de pesquisadores de universidades, assim como da legitimidade que lhe confere o apoio e o reconhecimento pelo poder central. Neste novo contexto, a experiência demonstra que as instituições do poder local não estão mais à altura de assegurar, sozinhas, a gestão do território. As novas práticas desenvolvidas a partir do Conselho Deliberativo, de modo experimental, estão na ordem de um novo tipo de governo local, em emergência, para o qual contribuíram as alianças que deram origem a novas maiorias quando das eleições de 2008. Assim sendo, a referência ao conceito de “governança territorial” se coloca para dar conta do modo segundo o qual esse novo tipo de governo emergente funciona e se institucionaliza, buscando evitar os riscos da “*fragmentação institucional do poder local*” (TAPIE-GRIME, 2007, p. 22) a que poderiam levar as transformações em questão.

9. Esta fragmentação institucional é especialmente a consequência dos arranjos que os parceiros locais conseguiram negociar para lhes permitir cooperar apesar de suas diferenças e divergências.

Esta ideia de governança, deste modo, se impõe e remete a uma problemática mais geral que destaca as condições capazes de possibilitar a produção de uma ação local eficaz limitando-se os riscos e os efeitos perversos, antecipando os conflitos não previstos e facilitando o engajamento dos atores locais. Trata-se de uma ideia que faz todo sentido cada vez que existem numerosas interações entre os poderes públicos, a sociedade civil e o conjunto dos atores técnicos e *experts* na condução de assuntos locais; quando a prioridade é dada à coordenação tanto vertical (entre níveis hierárquicos) quanto horizontal (entre diferentes setores) entre os atores e os serviços no âmbito de uma parceria (DURAN, THOENIG, 1996). Governança é uma ideia que reflete um território que conseguiu mobilizar seus atores na busca de uma dinâmica de desenvolvimento sustentável, que se manifesta, em particular, pela capacidade desses atores coproduzirem ações coletivas multissetoriais e conceberem regras comuns capazes de facilitar a cooperação. A propósito, tal governança exige regulações locais de competência e responsabilidade dos políticos locais.

No caso das Resex, essas ações se apresentam como concretização do trabalho de deliberação, o qual constitui oportunidade de intercâmbios dentro do Conselho Deliberativo e de engajamento de seus membros. Lembremos que os debates põem em relação três tipos de atores: os políticos, os representantes da sociedade civil e os técnicos e *experts*. Esses debates, então, marcados pela ambientalização das situações locais e pela mudança do modo de produção da ação pública (TEISSERENC, 2010), evidenciam, primeiramente, a diversidade e a heterogeneidade dos atores representados dentro das três categorias. Em meio aos políticos, esta diversidade e esta heterogeneidade são preenchidas pela presença de representantes do

poder local e de representantes da União; no caso dos técnicos, são assumidas pelos seus domínios de competências e pelo grau de legitimidade para se investir no território da Reserva; quanto aos representantes do movimento social, a experiência mostra que um dos efeitos dos debates é evidenciar as diferenças de pontos de vista e de interesses em função das diferentes subcategorias de atores representados – em especial as mulheres, os jovens, mas também os pescadores, os agricultores, os extrativistas, os artesãos etc.

Esses debates são, igualmente, ocasião de melhor identificar os desafios comuns que aproximam essas três grandes categorias de atores, apesar de sua diversidade e heterogeneidade. Assim, entre os políticos e o movimento social, o principal desafio é que seja levado em conta pelos políticos locais cláusulas do contrato relativo ao uso da terra e à gestão sustentável dos recursos naturais do território em benefício do movimento social, uma atitude cuja dificuldade para as comunidades locais é não somente o reconhecimento de seu direito à terra e à gestão de seus recursos mas também o reconhecimento de sua identidade, o que é fundamento de sua cidadania. Entre os políticos e os técnicos e *experts*, trata-se de experimentar em conjunto o uso de novas ferramentas e instrumentos, que são os diagnósticos e os planos de uso e de gestão elaborados em processos participativos e de se apropriar deles para a realização de ações locais capazes de satisfazer às exigências do desenvolvimento sustentável. Enfim, entre os representantes do movimento social e os técnicos e *experts*, a questão é o apoio que esses últimos podem dar ao movimento social, sobretudo em termos de defesa de seus novos direitos, com a valorização de suas competências e de suas qualificações. Tal desafio põe em questão a capacidade dos

técnicos e experts em reconhecer as competências “sociais”<sup>10</sup> dos atores do movimento social e sua vontade em contribuir com a valorização dos saberes e práticas locais desses mesmos atores (TEISSERENC, 2011).

Procedendo desta maneira, o Conselho Deliberativo evolui aproximando-se do funcionamento dos “foruns híbridos”, objeto analisado por Callon, Lascoumes e Labarthe (2001), a partir das experiências de contextos locais bem diferentes daqueles da Amazônia brasileira, no sentido em que esta evolução os leva a considerar que a ação pública não se apresenta mais como o resultado da clivagem clássica entre o *expert* e o político, ou entre o sábio e o político, mas muito mais como o resultado de uma superação de tal clivagem, em benefício de um trabalho interativo tripartite que demanda capacidade das três categorias de atores – políticos, *experts* e sociedade civil – em cooperar, conforme descrito.

O que define a governança territorial, em tal contexto, não se limita ao trabalho do Conselho Deliberativo enquanto tal. A governança em questão diz respeito ao conjunto de práticas novas às quais o funcionamento do Conselho e sua integração no sistema institucional local dão lugar. De fato, a governança não é de modo algum o resultado do trabalho de uma instituição nova que substitui as precedentes para contribuir com a gestão do território. Ela

se apresenta na forma de um conjunto de práticas entre atores preocupados em promover uma capacidade coletiva de governo para enfrentar a fragmentação do sistema local (LE GALÈS, 1995), renunciando para isso a um tipo de conexão entre governantes e governados fundadas em práticas de dominação e em proveito de um novo tipo de relações que combinem permanentemente questões de inclusão e exclusão<sup>11</sup>. Tais práticas, que se baseiam em um trabalho de cooperação e de coordenação entre os atores locais, contribuem não somente para a renovação dos modos de produção das ações locais mas, igualmente, para o reconhecimento e a legitimação do conjunto dos atores implicados (NEVERS, 1997).

Resta ainda a ideia de que tal concepção de governança se presta a debates. Há controvérsias, no tocante à sua pertinência científica como conceito das ciências sociais e aos seus fundamentos ideológicos. De fato, o conceito nasce das exigências de gestão dos grandes grupos multinacionais, e suas referências estão em uma concepção liberal da gestão, o que predispõe a governança a melhor responder às exigências da sociedade liberal, em detrimento de uma renovação da democracia. Tais controvérsias têm levado certos autores a falar de “boa governança” para qualificar os contextos nos quais as práticas de governança não se limitariam a uma nova forma de

10. O qualificativo “social” atribuído às competências advém do fato de que estas resultam de aquisições obtidas na experiência de vida concreta, que sempre se inscreve em um contexto territorial particular. Eis a razão pela qual essas competências sociais estão relacionadas aos saberes e práticas locais

11. Esta concepção de governança é também compartilhada por Dallabrida (2003, p. 73), que concebe “governança territorial como o conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, as experiências de descentralização político-administrativa brasileiras podem ser concebidas como os principais exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança, com vistas ao desenvolvimento territorial.”

racionalização do poder local, respondendo às exigências da pós-modernidade (GIDDENS, 1994), mas se esforçariam em contribuir para a renovação da democracia local, integrando práticas deliberativas. Esta é precisamente a posição de Jacques Theys, que se interroga, em um artigo sugestivo, sobre a capacidade dessa “boa governança” satisfazer a tais exigências. Inspirando-se nas análises de Michel Foucault, Theys se questiona se “a boa governança não seria apenas uma versão modernizada – adaptada à complexidade e à globalização – do modelo liberal de governo tal como descrito por Michel Foucault? Pode ser uma hipótese – mas naturalmente tudo isso é discutível – quer se trate muito mais o início de uma nova ‘arte de governar’, original, com ao menos três ou quatro dos ‘ingredientes’ suivants” (THEYS, 2002, p. 30). Em meio a esses ingredientes, Jacques Theys cita alguns dos fatores que caracterizam a “pós-modernidade” de nossas sociedades, dialogando com os trabalhos de Anthony Giddens, Jürgen Habermas e Ulrich Beck: a confiança na auto-organização da ação coletiva; a integração de formas mais reflexivas de racionalidade; a referência a valores mais cosmopolitas; uma adesão crescente aos valores mais cosmopolitas; uma adesão crescente às idéias resultantes da “sociedade do risco” e do “princípio de precaução”; uma concepção mais aberta e participativa da democracia etc., às quais conviria acrescentar uma certa dose de “despotismo esclarecido”, objetivando contrabalançar o poder crescente dos *experts*. Notemos que um bom número desses “ingredientes” corresponde aos fatores que contribuem para a definição das exigências do desenvolvimento sustentável. Eis porque a questão da “boa governança” tem sido confundida com o modo pelo qual esta nova maneira

de governar poderia responder, mais facilmente, às exigências do desenvolvimento sustentável e se parecer, por isso, com uma “governança ambiental”.

## 5 A governança ambiental

As análises desenvolvidas sucessivamente por Callon, Lascoumes e Barthe (2001) e, mais recentemente, Theys (2002) e Tapie-Grime (2007) sobre a gestão local em contextos de incertezas crescentes, nos estimula a dar uma atenção especial às mudanças pelas quais passa a governança territorial desde que confrontada à necessidade de considerar às exigências do desenvolvimento sustentável, particularmente o caso das Resex. Já evocamos de que maneira esta consideração das exigências ambientais contribuía para a complexificação da ação local, afetando, muito particularmente, as condições de sua coprodução.

Dentre as exigências ambientais, a implementação de práticas participativas ocupa um lugar significativo, especialmente quando se trata de dar respostas ao princípio de responsabilização dos atores engajados no desenvolvimento de seu território. Tivemos ocasião de mostrar como, nos Conselhos Deliberativos das Reservas Extrativistas, tais práticas levam a uma maior diversidade de atores na ação local, pondo em causa a capacidade do sistema de poder local tradicional de adaptar suas práticas de governo de modo consequente. Em razão dessa dificuldade de adaptação do sistema de poder local para responder às novas exigências de gestão assiste-se à busca de novas práticas de poder capazes de responder às exigências de uma “boa governança”, como pôde ser constatado a partir do exemplo das Reservas Extrativistas recentemente criadas. As experiên-

cias às quais se refere Theys mostram que os contornos de uma “boa governança” se desenham com base em “uma imbricação muito complexa de princípios, instrumentos, instituições e procedimentos, na qual de início mal se discerne a coerência” (THEYS, 2002, p. 46). Esta situação é próxima daquela vivida pelas Resex, no seio das quais coexistem, as instituições do poder local, novas ferramentas (os diagnósticos, os planos de uso e de gestão, as práticas participativas e seus métodos de trabalho etc.), práticas habituais do poder local e os novos instrumentos e práticas que experimentam o conjunto dos atores da Reserva e seus parceiros. O desafio do sistema de poder emergente é, então, dar forma e coerência a esta governança, a partir de um bom uso desses princípios, dessas ferramentas, dessas instituições, desses procedimentos criando condições para seu agenciamento.

A diversidade de respostas dadas aos desafios em questão explica a existência de múltiplos tipos de governança que se diferenciam pela maneira como cada proposição de governança considera as exigências da democracia local e as do desenvolvimento sustentável, levando em conta as problemáticas específicas daí resultantes. É precisamente isso que Theys deixa entender quando, na lista dos ingredientes que contribuem para a “boa governança”, figura a ideia de uma certa dose de “despotismo esclarecido”, em razão do lugar crescente ocupado por certos *experts* na tomada de decisões locais, capazes de responder à complexidade das situações. Isso significa que não é porque a governança territorial implementa práticas participativas, objetivando responder às exigências do desenvolvimento sustentável, como é o caso dos Conselhos Deliberativos das Reservas Extrativistas (isto é, quanto ela se apresenta como uma “governança am-

biental”, para retomar a expressão de Jacques Theys), que ela pode ser considerada como naturalmente democrática. Resulta disso uma “ambivalência da governança ambiental”, na medida em que ela se apresenta como um instrumento “capaz de criar atores coletivos e de fortalecer a coesão dos sistemas de ação, capaz de abrir os processos de decisão a atores novos, mas igualmente capaz de apoiar os sistema de poder existentes” TAPIE-GRIME, 2007, p. 32), arriscando-se a estimular esses últimos a se perenizarem sob a mesma forma.

Theys (2002), em artigo de título sugestivo – “A governança entre inovação e impotência” –, propõe quatro formas de “governança ambiental” que permitem apreciar em quais condições podem responder simultaneamente às exigências ambientais e às exigências da democracia deliberativa. As duas primeiras pouco chamam nossa atenção aqui, pois não são específicas aos desafios ambientais. No caso da primeira, responde a uma preocupação em racionalizar, credibilizar, modernizar a ação pública fazendo com que as instituições prestem conta de suas missões e, no caso da segunda, à necessidade de desenvolver mecanismos de coordenação não hierárquicos cada vez mais sofisticados para responder às exigências de uma parceria diversificada (procedimentos de negociação, sistemas de contratos, convenções internacionais, mecanismos de mercado como o do direito a poluir, acordos de subsidiariedade etc.). A terceira forma de governança, que prende muito mais nossa atenção aqui, é apresentada pelo autor como a que caracteriza melhor a “governança ambiental”, pois se manifesta por uma capacidade de “ultrapassar os marcos muito estreitos da racionalidade instrumental” inventando e difundindo novos princípios de ação, como o “princípio poluir-pagar”, o “princípio de precaução”

ou ainda a ideia de “desenvolvimento sustentável”. Esta forma oferece também novos instrumentos que permitem uma extensão considerável do campo da reflexividade para acompanhar a tomada de decisão (estudos de impacto, diagnósticos socioeconômico e ambiental, avaliação de riscos etc.). É esta forma de governança que encontramos no contexto de territórios comunais a partir da criação de Reservas Extrativistas. A última forma de governança diz respeito à redistribuição dos poderes e dos papéis entre os diferentes atores implicados na negociação dos projetos e das ações. Baseia-se em “um modo de governo no qual os atores concernidos coletivamente são responsáveis pelos compromissos estabelecidos”. Esta forma de governança é a que se poderia esperar de um sistema de poder local resultante das transformações pelas quais passam os territórios das Reservas apresentadas aqui. Como se trata de um resultado puramente hipotético, deixaremos de lado as reflexões, que poderão representar certo interesse no dia em que as situações que aqui analisamos encontrarem, após um período de profundas transformações, certa estabilidade.

Um dos riscos que ameaçam a terceira forma de governança – que se mostra, lembremos, a mais próxima da experiência das Resex – seria reduzir esta experiência à impotência, limitando-a a uma boa implementação de “um conjunto de dispositivos, procedimentos, instrumentos” e esquecendo de considerar que esses “não podem funcionar a não ser que sejam apropriados, mobilizados por atores com acesso justo à decisão e que partilham um mínimo de interesse comum e dispõem de margens de manobra suficientes. Essas condições confirmariam que a eficácia de uma tal gover-

nança, sua credibilidade, estão ligadas a condições bem precisas, que não são reunidas *a priori* e que devem, portanto, ser em parte construídas” (THEYS, 2002, p. 84).

Em meio a essas condições, exigências metodológicas deveriam ser satisfeitas quanto à maneira de organizar as deliberações para tornar os processos de governança mais fiáveis, para reequilibrar as relações de força nas instâncias de deliberação – o que põe em xeque desafios políticos desde que se trate de encontrar um melhor equilíbrio entre os resultados da deliberação e o trabalho do sistema de poder local. Isto permitiria a emergência de uma democracia de caráter cognitivo que retoma, sob outra denominação, um certo número de exigências relativas às modalidades de partilha de saberes e de perícias entre as diferentes categorias de atores – em particular, entre atores do movimento social e os *experts* – aproveitando das oportunidades de inovação para melhor levar em conta as práticas participativas e, assim, responder aos desafios do desenvolvimento sustentável.

Essas observações vão ao encontro da ideia segundo a qual levar em conta exigências do desenvolvimento sustentável e a experiência de práticas participativas, em certas condições e em função de certos contextos locais – como é o caso das Resex –, podem se reforçar e se fazer mutuamente existir, desde que suas interferências estejam na origem de uma coprodução de ações locais mais complexas para poder responder às exigências de tal desenvolvimento<sup>12</sup>, na medida em que esta coprodução se apoia em um sistema de poder local que conseguiu se renovar para dar condições de êxito às ações e exigências de sua gestão.

12. “O desenvolvimento sustentável aparece como um elemento de complexificação da ação pública” (TAPIE-GRIME, 2007, 151).

## Considerações finais

Para concluir, gostaríamos de ampliar o debate sobre o conceito de governança, levando em conta uma das reflexões mais significativas à qual conduziu a experiência das práticas participativas implementadas no contexto europeu para enfrentar a questão do desenvolvimento sustentável. Esta reflexão é sobre a legitimidade da participação dos atores e evidenciou que, nas instâncias de participação, os atores locais justificavam seu engajamento na participação não por terem qualificação para tal, mas pelo fato apenas de sua presença (TAPIE-GRIME; BLATRIX; MOCQUAY, 2007). No contexto brasileiro, que nos interessa aqui, mesmo se os membros locais dos Conselhos Deliberativos justificam sua presença por seus mandatos de representantes das comunidades, as observações feitas – especialmente a partir da experiência do Conselho Deliberativo de Curuçá – mostram como os representantes em questão organizam seu modo de representação e conseguem criar suas próprias regras para responder às exigências da representação, conferindo grande autonomia às suas maneiras de participar dos debates e de se engajar nas ações que daí resultam. A propósito, a legitimidade de participar depende evidentemente do fato de que eles foram escolhidos para representar suas respectivas comunidades, e esta legitimidade se fortalece pouco a pouco na proporção dos debates e das aproximações com os outros membros do Conselho e os parceiros locais, de tal modo que ela se justificaria, em grande parte, pela presença e pelo fato de que os

participantes se dão, como tivemos ocasião de demonstrar, um papel deliberadamente político. Se a evolução da situação das Resex se confirmar desta maneira, isso abrirá perspectivas promissoras em termos de experimentação de novas formas de governo local. Um governo confrontado com a necessidade de enfrentar os desafios ambientais e preocupado em satisfazer exigências tanto econômica e social quanto política e ambiental, e que se encontraria de fato em situação de experimentar verdadeiras alternativas em matéria de governança territorial capazes de levar a novas formas de governo, e isso em um contexto favorável, em razão da legitimidade que confere a esta experimentação a Constituição brasileira.<sup>13</sup>

Da mesma maneira, se no contexto francês e europeu se demonstra, como observaram, à guisa de conclusão, Tapie-Grime, Blatrix e Mocquay (2007, p.161) que “existe, a partir dessas experimentações, uma fonte social que poderia servir a uma ação pública que gostaria de se bonificar amparando-se na interface entre desenvolvimento sustentável e democracia participativa”, podemos nos perguntar: que resultado será alcançado quando os novos sistemas de poder locais, que começaram a emergir no contexto das Resex, progressivamente estenderem as práticas participativas ao conjunto da gestão local, como fizeram anos antes os prefeitos precursores de algumas grandes cidades brasileiras como Porto Alegre, Belém ou Curitiba, que conseguiram utilizar o orçamento participativo como instrumento de base da gestão objetivando renovar práticas democráticas?

13. Lembremos que a Constituição brasileira reconhece a legitimidade da deliberação do mesmo modo como a da representação e que ela reconhece igualmente as predisposições culturais das populações tradicionais para assumir a gestão da biodiversidade de acordo com as exigências do desenvolvimento sustentável.

Tais perspectivas trazem, além disso, resposta aos desafios enunciados algum tempo atrás por Lima (2003), que viu na implementação de outra modalidade de Unidade de Conservação – uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável – experiências de conservação que integram também a participação das populações nas suas gestões, a emergência de uma “democracia ambiental” na qual ressoam as experiências de “governança ambiental” já discutidas.

## REFERÊNCIAS

- AUBERTIN, Catherine. Les réserves extractivistes: un nouveau modèle pour l'Amazonie? In: AL-BALADEJO, Christophe; TULET, Jean-Christian (Org.). *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne*. Paris: l'Harmattan, 1996.
- CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yves. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil : «La couleur des idées», 2001.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, v. 1, n. 2, p. 73 - 98, 2003.
- DURAN, Pierre; THOENIG, Jean-Claude. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, v. 46, n. 4, p. 580 - 623, 1996.
- GIDDENS, Anthony. *Les conséquences de la modernité*. Paris: l'Harmattan, 1994.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2007.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris: Les Presses de Science Po, Coll. "Gouvernance", Paris. 2007.
- LE GALÈS, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, n. 3, p. 57 - 95, 1995.
- LIMA, Deborah Magalhães. Éthique et politique environnementale en Amazonie contemporaine. *Lusotopie*, p. 13 - 23, 2003.
- LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processo de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, v. 12, n. 25, p. 31 - 64, 2006.
- MOREIRA, Edma do Socorro Silva. *Movimento social Amazônico em defesa de territórios e de modos de vida rurais: estudo sociológico no Baixo Xingu*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais – Sociologia) – Universidade Federal do Pará, Co-Tutela com Université, Paris, 2008.
- NEVERS, Jean-Yves. Coopération et construction d'une capacité de gouvernement, le concept d'«Urban Regime» chez Clarence Stone. In: GAUDIN, Jean-Pierre ; NOVARINA Gilles (Dir.). *Politiques publiques et négociation*. Paris: CNRS Editions, 1997. p. 143 - 161.
- POLANYI, Karl. *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Editions Gallimard, 1983.
- SANTOS, Ailton Dias dos. *Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços socioambientais*. São Paulo: Petrópolis, 2008.
- TAPIE-GRIME, Muriel; BLATRIX, Cécile; MOCQUAY, Patrick. *Développement durable et démocratie participative : la dynamique performative locale*. Paris: PUCA, 2007.
- TEISSERENC, Pierre, Reconhecimento de saberes locais em contexto de ambientalização. *Novos Cadernos NAEA*, p. 5 - 26, dez. 2010.
- \_\_\_\_\_. Ambientalização e territorialização: situando o debate no contexto da Amazônia brasileira. *Revista Antropolítica*, Niterói, n. 29, p.153 - 179, fev. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Les politiques de développement local*. 2. ed. Paris: Économica, Collection « Collectivités Territoriales », 2002.
- \_\_\_\_\_. Les RESEXs : un instrument au service des politiques de développement durable en Ama-

zonie brésilienne. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 6, n. 12, p. 41 – 68, fev. 2009.

THEYS, Jacques. La gouvernance entre innovation et impuissance: le cas de l'environnement. *Développement Durable et Territoires*, 2003.

VASCONCELOS, Aloma Tereza. *Gestão pública e participação: uma análise do Conselho Deliberativo da Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá*. 2010. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

## NOTA SOBRE O AUTOR

Pierre Teisserenc é doutor em Sociologia pela Université Paris-Descartes, Sorbonne e École des Hautes Études en Sciences Sociales (1973). Professor Emérito desde 2011 da Universidade Paris 13, onde fundou o Centre de Recherches sur l'Action Locale. Professor visitante desde 2008 do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local (UFPA). Publicou, entre outros, *Les politiques de développement local*. 2. ed. Paris: Economica, 2002 e *L'Action publique dans ses nouveaux territoires en France e au Brésil*. Paris: L'Harmattan, 2013.

**Recebido em: 26.06.2014**

**Aprovado em: 19.12.2014**

