

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**CASSIA KARIMI VIEIRA CATIVO**

**A “POLÍTICA” NA POLÍTICA AMBIENTAL: ANÁLISE DO CONSELHO  
DELIBERATIVO DA RESEX DO RIO UNINI**

MANAUS/AM  
2020

CASSIA KARIMI VIEIRA CATIVO

**A “POLÍTICA” NA POLÍTICA AMBIENTAL: ANÁLISE DO CONSELHO  
DELIBERATIVO DA RESEX DO RIO UNINI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestra em Sociologia.

Orientador: Tiago da Silva Jacaúna

MANAUS/AM  
2020

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

C364p Cativo, Cassia Karimi Vieira  
A "Política" na Política Ambiental : Análise do Conselho Deliberativo da RESEX do Rio Unini / Cassia Karimi Vieira Cativo . 2020  
118 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Tiago da Silva Jacaúna  
Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Política ambiental. 2. Movimentos Sociais. 3. Conselhos Deliberativos. 4. Controle Social. I. Jacaúna, Tiago da Silva. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título



PODER EXECUTIVO  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA



**ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DA ALUNA**

**CASSIA KARIMI VIEIRA CATIVO**

Aos quinze dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte, às 09h00min (nove horas), na Sala Virtual – Google Meet, da Universidade Federal do Amazonas, situada na Av. General Rodrigo Octavio Jordão Ramos, 3000, nesta Capital, ocorreu a sessão pública de Defesa de Dissertação de mestrado intitulada “A ‘POLÍTICA’ NA POLÍTICA AMBIENTAL: ANÁLISE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX DO RIO UNINI”, apresentada pela aluna Cássia Karimi Vieira Cativo, que concluiu todos os pré-requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Sociologia, conforme estabelece o regimento interno do Curso. Os trabalhos foram instalados pelo Prof. Dr. Tiago da Silva Jacaúna - UFAM, Orientador e Presidente da Banca Examinadora, que foi constituída, ainda, pelo Prof. Dr. Odenei de Souza Ribeiro – UFAM e pela Profa. Dra. Elenise Faria Scherer – UFAM. A Banca Examinadora, tendo decidido aceitar a dissertação, passou à arguição pública da mestranda. Encerrados os trabalhos, os examinadores expressaram o seguinte parecer:

Prof. Dr. Tiago da Silva Jacaúna (UFAM)

Parecer (Aprovada)

Assinatura:

Prof. Dr. Odenei de Souza Ribeiro (UFAM)

Parecer: (Aprovada)

Assinatura:

Profa. Dra. Elenise Faria Scherer (UFAM)

Parecer: (Aprovada)

Assinatura:

Parecer Final

Aprovada.

Prof. Dr. Tiago da Silva Jacaúna  
Presidente da Banca Examinadora

Proclamados os resultados, foram encerrados os trabalhos e, para constar, eu, Marluce Lima de Carvalho, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os membros da Banca Examinadora.

## AGRADECIMENTOS

- ❖ Agradeço a Deus por nunca me desamparar e ser meu sustento sempre.
- ❖ O meu profundo sentimento de gratidão à minha mãe Ana Rita Vieira e as minhas irmãs Rita e Erica Vieira, obrigada por todo amor e cumplicidade.
- ❖ Aos amigos que fiz Karoline Pantoja, Marla Reis, Solon Godinho e Felipe Libório, obrigada pelas boas risadas, partilha de conhecimento e o carinho durante essa jornada.
- ❖ Ao professor Dr. Tiago da Silva Jacaúna pela oportunidade de conhecer essa temática tão importante e pelas inestimáveis orientações. Sou grata por acreditar em mim e pela paciência nesse processo de construção da dissertação.
- ❖ Ao inestimáveis amigos Andreza Well e Patrício Ribeiro, obrigada pelas dicas, orientações e o carinho para comigo. Obrigada por nunca deixarem eu desistir.
- ❖ Gratidão a Jucimara Carvalho, Claudenora Fonseca e Daniela Canto sem vocês a caminhada seria muito difícil.
- ❖ Os amigos Joise Simas, Eder Soares obrigada por essa amizade tão bonita.
- ❖ Aos professores Elenise Sherer e Odenei Ribeiro pela generosidade em contribuírem com o meu trabalho.
- ❖ Obrigada a todos os moradores da Resex do Rio Unini e Parque Nacional do Jaú pela acolhida, confiança durante minhas viagem e participações na assembleias, sou grata pelo processo de aprendizagem que tive com todos vocês. Acredito que na vida deixamos um pouco de nós, a todas as pessoas que temos a oportunidade de conviver. Vocês deixaram seu melhor em mim e na fé espero ter deixado o melhor de mim para vocês.
- ❖ Ao Conselho Deliberativo da Resex do Rio Unini obrigada pela confiança, carinho e amizade. A convivência com todos vocês me trouxeram ensinamentos que irei guardar por toda vida. Muito obrigada!
- ❖ Ao ICMbio de forma especial a Larissa e Angela por todo carinho e profissionalismo que tiveram comigo.
- ❖ Ao Programa de Pós Graduação Em Sociologia pelo carinho e respeito que tiveram comigo durante essa etapa do meu processo de formação
- ❖ A CAPES pelo financiamento à realização da pesquisa, através do Programa concessão da Bolsa de mestrado.

## RESUMO

Os conselhos deliberativos (CD) de áreas protegidas configuram-se pela pluralidade de atores e instituições envolvidas em seus processos decisórios. Foram criados a partir da Lei nº 9.985/2000 que os estabeleceram como importantes meios de gestão compartilhada das unidades de conservação, constituindo-os assim como um espaço relevante para a promoção do diálogo e da busca de consenso entre os atores envolvidos. Apesar dos inúmeros estudos sobre o funcionamento, os problemas e a importância dos CD das unidades de conservação, poucos se dedicaram a entendê-los como arenas sociais e como os seus participantes estabelecem redes de relações sociais que influem na tomada de decisão. Diante disso, esta pesquisa buscou preencher esta lacuna ao eleger como objetivo principal analisar a participação, o processo decisório e a política ambiental no Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista do Rio Unini (CDRRU). Para isso foi realizada pesquisa de campo junto aos conselheiros, utilizando como instrumento de coleta de dados a aplicação de formulários com perguntas abertas e fechadas, além de entrevistas semi-estruturadas durante o período do encontro dos conselheiros no município de Novo Airão. Os resultados revelaram o processo de formação do CDRRU, marcado pela articulação dos moradores com a sociedade civil; os seus aspectos estruturais, a multiplicidade dos atores que o compõem e as demandas recorrentes; por fim, a pesquisa apresenta a arena e as redes sociais do CDRRU, demonstrando a relação de cooperação e conflito como essencial para entender o processo de formulação e implementação da política ambiental em unidades de conservação.

**Palavras chaves:** Política ambiental, Movimentos sociais, Conselhos Deliberativos, Controle social

## ABSTRACT

The deliberative councils (DC) of protected areas are configured by the plurality of actors and institutions involved in their decision-making processes. They were created based on Law No. 9,985 / 2000, which established them as an important means of shared management of conservation units, thus constituting them as an important space for the promotion of dialogue and the search for consensus among the actors involved. Despite the countless studies on the functioning, problems and importance of the DCs of the conservation units, few studies have dedicated themselves to meaning as social arenas formed by the DCs and how the participants in the arenas establish networks of social relationships that influence decision making. In view of this, this research sought to fill this gap by choosing as its main objective to analyze participation, decision-making and environmental policy in the deliberative council of the Rio Unini Extractive Reserve. In order to undertake this study, field research was carried out with the councilors, using as a data collection instrument the application of forms with open and closed questions, in addition to semi-structured highlights during the period of the meeting of the councilors in the municipality of Novo Airão. The results unveiled the process of forming the Rio Unini Deliberative Council; bringing its resources, its actors and the recurring demands; finally, the research presents a list of arenas and social networks, demonstrating this relationship of cooperation and conflict as essential for understanding the process of implementing and implementing environmental policy in this unit.

**Keywords:** Environmental policy, Social movements, Deliberative Councils, Social control

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Área externa da FVA.....	20
<b>Figura 2:</b> Auditório da FVA.....	20
<b>Figura 3:</b> Resex do Rio Unini.....	38
<b>Figura 4:</b> Base do Parque nacional do Jaú.....	41
<b>Figura 5:</b> Cooperativa de Castanha dos moradores do Parque do Jaú e Resex do Unini.....	45
<b>Figura 6:</b> Plenária do Conselho Integrado Jáu/Unini.....	48
<b>Figura 7:</b> Momento da aprovação da pesquisa.....	51
<b>Figura 8:</b> Atividades com o Jovens.....	54
<b>Figura 9:</b> Oficina Jovens Protagonistas.....	54
<b>Figura 10:</b> Orçamento do governo Federal para a pasta do Ministério do Meio ambiente.....	62
<b>Figura 11:</b> Pautas das reuniões do Conselho Deliberativo do Rio Unini.....	63
<b>Figura 12:</b> Nuvens de palavras: Atas do Rio Unini 2010 e 2013.....	66
<b>Figura 13:</b> Representação da Arena de Renn.....	74
<b>Figura 14:</b> Arenas do Conselho Deliberativo do Rio Unini.....	79
<b>Figura 15:</b> Reunião do Conselho.....	80
<b>Figura 16:</b> sociograma da rede do Conselho Deliberativo do Rio Unini.....	83
<b>Figura 17:</b> Pauta: pesca esportiva.....	92
<b>Figura 18:</b> Unidades de Conservação.....	96
<b>Figura 19:</b> Mosaico do Baixo Rio Negro.....	98
<b>Figura 20:</b> Níveis dos atores nas áreas.....	101

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Medidas de centralidades .....	84
---	----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Atas Conselho Deliberativo do Rio Unini .....	64
<b>Quadro 2:</b> Mudanças nas áreas de proteção ambiental .....	89

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Faz parte de alguma associação .....	55
<b>Gráfico 2:</b> Conhecimento a respeito do Regimento do Conselho.....	59
<b>Gráfico 3:</b> Avalie sua atuação.....	60
<b>Gráfico 4:</b> Atuação do Conselho.....	60

## LISTA DE SIGLAS

**ADS** – Agência de Desenvolvimento Sustentável

**AFLORAM** – Agência de Floresta e Negócio Sustentável do Amazonas

**AGROAMAZON** - Agência de Agronegócios do Estado do Amazonas

**ANA** – Agência Nacional de água

**APA** – Área de Proteção Ambiental

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**CEMAD** – Comissão Estadual de Meio Ambiente

**CEU** – Central Estadual de Unidades de Conservação

**CODEMA** – Comissão de Desenvolvimento da Amazônia

**CONAMA** - Conselho Nacional do Meio Ambiente

**CPT** – Comissão Pastoral da Terra

**FUNAI** – Fundação Nacional do Índio

**FVA** - Fundação Vitória Amazônia

**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis

**ICMBIO** – Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade

**IDAM**- O Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas

**IMA/AM** - Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas

**INCRA** Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária

**INSS** – Instituto Nacional do Seguro Social

**IPAAM** – Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas

**ISA** – Instituto socioambiental

**MMA** – Ministério do Meio Ambiente

**MP** Ministério Público

**ONGS** – Organização Não governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PARMA JÁU** – Parque do Jaú

**PEDS** – Projeto de Execução Descentralizada

**PNMA** – Plano Nacional de Meio Ambiente

**PZFV** – Programa Zona Franca Verde

**RDS** – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

**RESEX** – Reserva Extrativista

**SDS** – Secretária de Desenvolvimento Sustentável

**SEMA** – Secretária Especial de Meio Ambiente

**SEMACT** – Secretária do Estado do Meio Ambiente, Ciências e Tecnologia

**SEUC** – Sistema Estadual de Unidades de Conservação

**SISNAMA** – Sistema Nacional de Meio Ambiente

**SNUC** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

**TC** – Termo de Compromisso

**UCS** – Unidades de Conservação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>CAPITULO I: A POLÍTICA AMBIENTAL NOS RIOS DA AMAZÔNIA</b> .....	22
1.1 A vez da Voz .....	22
1.1.1 O Conselho do Meio Ambiente .....	29
1.2 A Política ambiental no Amazonas .....	31
1.3 A Política Ambiental no Rio Unini.....	37
<b>CAPITULO II: CENÁRIOS DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO DELIBERATIVO DO RIO UNINI</b> .....	46
2.1 O Conselho Deliberativo do Rio Unini: caracterização estrutural .....	46
2.2 Os Atores sociais .....	51
2.3 Ações do Conselho Deliberativo .....	63
<b>CAPITULO III CONSTRUINDO A POLÍTICA AMBIENTAL NOS RIOS DA AMAZÔNIA</b> .....	73
3.1 Arenas um conceito hibrido .....	73
3.2 Decifrando as Arenas do Conselho .....	76
3.3 Redes, arenas e situação de ação .....	82
3.4 Arenas de Conflitos no Conselho do rio Unini .....	87
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	103
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	108
<b>APÊNDICE</b> .....	113

## INTRODUÇÃO

No limiar do século XX e XXI o desenvolvimento do modo de produção capitalista desencadeou significativas mudanças no cenário mundial. Novas ferramentas dinamizaram o processo de produção, as relações sociais sofreram transformações e conseqüentemente a dinâmica homem-natureza foi impactada. As sociedades passaram a adotar um modelo de exploração de recursos naturais cada vez mais predatórios, nas palavras de Guimarães (2011, p.55) esse contexto é descrito como “socialmente perverso, politicamente injusto, culturalmente alienado e esteticamente repulsivo”.

O reflexo dessas ações foi o esgotamento de muitos recursos naturais e o comprometimento da vida na Terra. Para Diegues (2000) e Becker (2004), a crise ambiental passa a ser pauta de discussão em torno da necessidade de pensar alternativas para um desenvolvimento cujo desafio seria agregar a lógica capitalista aos processos de conservação e preservação do ambiente. As diversas iniciativas apontam para a realização de conferência e seminários<sup>1</sup>, cuja tomada de decisão influenciaram e influenciam a agenda pública dos países e, conseqüentemente, a criação e políticas voltadas ao meio ambiente.

No contexto brasileiro as ações voltadas a referida temática são identificadas na década de 70, inicialmente com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) e posteriormente, em 1983, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 31/08/81) que instituiu o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)<sup>2</sup>. Este tem por competência assessorar, licenciar e propor ao Governo, caminhos para conduzir as políticas ambientais de forma equilibrada, podendo ser consultivo e deliberativo.

---

<sup>1</sup> Clube de Roma (1968), a Conferência de Estocolmo (1972), a criação do conceito do Ecodesenvolvimento (1973), o Relatório de Brundtland (1987), ECO 92 realizada no Brasil, entre outras.

<sup>2</sup> O Plenário do CONAMA é constituído de órgãos federais, estaduais e municipais, do setor empresarial e da sociedade civil. Além do Ministro de Meio Ambiente, que o preside, também compõem o Plenário: o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; 01 representante do IBAMA; 01 representante da Agência Nacional de Águas (ANA); 01 representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; 01 representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; 08 representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo; 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil; 08 representantes de entidades empresariais; e 01 membro honorário indicado pelo Plenário (BRASIL, Decreto 99.274/90).

O Estado democrático de direito assegurou a funcionalidade dos conselhos de forma mais democrática, questão que favorece a política ambiental e a abertura para a criação de novas políticas públicas, as quais garantam a tomada de decisões a partir da participação popular. Nesse processo, destaca-se a criação do Sistema Nacional de Conservação da Natureza (SNUC) instituída pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. O SNUC é o conjunto de normas e procedimentos que ajudam na gestão das unidades de conservação (UC) federais, estaduais e municipais, desdobrando-se na criação de 193 unidades de Conservação de responsabilidade dos Estados e 146 unidades Federais, a exemplo, as Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro (2008) e a Reserva Extrativista do Rio Unini (2006) (MMA, 2019).

Para Teixeira (2000) e Silva (2006), com os conselhos a participação política orienta as prioridades e a tomada de decisão. Esta é, sem dúvida, uma prerrogativa para o exercício da democracia, essencial em qualquer discussão que envolve políticas públicas. Contudo, o conselho é composto por diferentes atores sociais, com interesses políticos diversos que muitas vezes não estão pautados nos interesses coletivos. Tal questão suscita conflitos e outras manifestações que podem interferir diretamente nas deliberações acerca desta política pública que envolve prioritariamente as questões socioambientais.

Dessa forma, propõe-se tratar os conselhos ambientais utilizando-se o conceito de arenas a partir das contribuições Renn (1992), Hanningan (1995), Ostrom (1990) e Ferreira (2007). Para os autores, arena é uma metáfora cuja localização simbólica ajuda a compreender o processo de ação política como influenciador nas tomadas de decisões individuais ou coletivas. Sua localização simbólica significa que estas arenas não são entidades geográficas nem/ou sistemas organizacionais, mas ações de indivíduos ou de grupos que tentam influenciar as decisões ou políticas coletivas. Assim, o conceito de arena ajuda a entender o Conselho Deliberativo do Rio Unini como um importante espaço de ação política, cujas atuações de seus conselheiros determinam o rumo da política ambiental naquela região.

Essas escolhas são feitas a partir dos conflitos e da cooperação entre os atores sociais, e principalmente das redes sociais estabelecidas por elas. Para Marques (1999), estas redes permitem identificar detalhadamente os padrões de relacionamento entre atores em uma determinada situação social, ou seja, as

relações sociais estabelecidas dentro do conselho podem influenciar em seu processo de decisão. Assim, a combinação da arena e da rede, isto é, os conflitos, a cooperação, o padrão das relações sociais e a distribuição do poder, revela a “política” na política ambiental na região do rio Unini.

A organização social sempre foi um dos temas que acompanhou meu processo de formação acadêmica, contudo, foi no mestrado que tive a oportunidade de conhecer a fundo o que eram Unidades de Conservação (UCs), sua importância para a sociedade e as lutas dos moradores para terem seus direitos efetivados. Em 2018, em pesquisa para o projeto **Redes e Governança Ambiental na Amazônia: coordenação da política pública e uso de recursos naturais em Unidades de Conservação**, financiado pelo CNPQ (Processo 409902/2016-0) e para o projeto **Biodiversidade e Governança Ambiental: análise do impacto das políticas ambientais no uso dos recursos naturais nas Unidades de Conservação do Mosaico do Baixo Rio Negro**, financiado pela FAPEAM (Processo 062.01330/2018), tive a oportunidade de viajar para as comunidades da Resex do Rio Unini e conhecer de perto a realidade de luta e resistência das famílias.

As conversas informais com comunitários sobre as histórias de lutas dessas famílias para permanecer em suas terras, foram importantes para delinear os primeiros caminhos que traçaria neste estudo. Em nossas observações notamos que a mobilização social desses comunitários foi decisiva para a criação da Reserva Extrativista do Rio Unini. Após a criação da Resex era necessário a criação de um conselho que pudesse contribuir no processo de gestão daquela UC. Um novo desafio foi posto àquelas famílias; muitos não tinham ideia do que era um conselho, qual a sua função, todavia, não deixaram intimidar-se e foram novamente à luta para apropriar-se dessa nova informação. Com a ajuda da ONG Fundação Vitória Amazonas (FVA) e o ICMBIO, participaram de oficinas, grupo de trabalhos, acessaram materiais informativos e outras fontes. Desse modo, as famílias passaram a compreender a importância do Conselho Deliberativo para suas vidas.

Frente a esses fatos emergiu o questionamento central desta pesquisa: Como ocorre a participação, o processo decisório e a política ambiental no Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista do Rio Unini (CDRRU)?

Considerando esta inquietação, o objetivo central desta dissertação foi analisar a participação, o processo decisório e a política ambiental no conselho deliberativo da Reserva Extrativista do Rio Unini. Os objetivos específicos foram: 1)

Identificar os atores sociais e sua atuação no CDRRU; 2) Compreender a percepção dos conselheiros e conselheiras sobre o CDRRU e suas atuações; 3) Verificar a estrutura das relações e a distribuição do poder no CDRRU; 4) Investigar as relações de cooperação ou conflito nas temáticas discutidas no CDRRU.

A aproximação com o campo da pesquisa ocorreu nos dias 21, 22 e 23 de outubro de 2018, na 9ª reunião do Conselho Integrado Jáu/Unini no município de Novo Airão. O deslocamento da pesquisadora até a reunião era feito por táxi<sup>3</sup> lotação, que saem todo o dia próximo a ponte Rio Negro e duram em torno de 3 horas até a cidade de Novo Airão. No período das reuniões tive a oportunidade de ficar junto aos conselheiros na mesma hospedagem, o que oportunizou conhecer melhor suas histórias de lutas e estreitar os laços de amizades.

A partir de conversas informais com os conselheiros e conselheiras constatei que para eles o desafio de estarem presentes nas reuniões era desafiador. Primeiro em razão das distâncias percorridas, pois existem comunidades que levam alguns dias para chegarem até o local das reuniões. O ICMBio por intermédio de recurso previsto na instrução normativa nº 9 de 05 de dezembro de 2014, ajuda no processo de deslocamento desses conselheiros e conselheiras, oferece também quartos que são divididos entre eles e elas, e alimentação durante todos os dias de evento. Além disso, para as conselheiras que residem nas comunidades os desafios persistem, pois se preocupam com as atividades domésticas, criação de animais, filhos, entre outros.

A participação nesta reunião foi importante para determinar os rumos da pesquisa, já que a pesquisadora precisava da aprovação da assembleia para continuar ou não com a proposta de pesquisa. Como já havia uma solicitação prévia para o ICMBio, foi inserido na pauta a solicitação de autorização para pesquisa no conselho. Ao fim das pautas levantadas por outros conselheiros, a pesquisadora foi chamada para apresentar a proposta e verificar se a assembleia aceitava ou não participar da pesquisa. Todos aceitaram, e as tenho como as pessoas mais incríveis com quem já tive a oportunidade de estar junto.

---

<sup>3</sup> Para Chegar até o município de Novo Airão é necessário contratar o serviço de taxis que ficam próximo a ponte "Rio Negro". Estes veículos podem ser alugados ou partilhados com outras pessoas que possuem o mesmo destino, cada um paga uma taxa e quando a lotação máxima do carro está completa ele desloca-se até seu destino.

Esta experiência foi importante para delinear o caminho metodológico que seria construído para o desenvolvimento do estudo que resultou nesta dissertação. Assim, adotou-se como direção a sociologia relacional, onde as redes sociais estabelecidas pelos diversos atores sociais dão sentido ao processo de interação entre eles, influenciando no processo de decisão política (MARQUES, 2003).

Na busca de compreender as relações, intencionalidades, subjetividades e as redes estabelecidas pelos sujeitos envolvidos, esta pesquisa foi desenvolvida com base na abordagem qualitativa. De acordo com Minayo (2007, p. 21) essa abordagem “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Ao utilizar esse caminho obtive maior entendimento em torno do funcionamento da estrutura social destes conselhos bem como a compreensão de como estes atores sociais estão construindo ou contribuindo com as políticas públicas ambientais na Amazônia.

A investigação também se apropriou da pesquisa documental, tendo por base os documentos que regulamentam a política de meio ambiente em nível nacional, estadual e local; materiais retirados do *site* do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), Atas das reuniões dos Conselhos, entre outras.

A pesquisa de campo foi desenvolvida junto ao CDRRU, cujas assembleias são realizadas no município de Novo Airão. A escolha deste município é justificada pela sede do ICMBio encontrar-se nesta cidade. Entretanto, as reuniões aconteciam no auditório da Fundação Vitória Amazônia (FAV), por conseguir comportar todos participantes e facilitar o deslocamento dos conselheiros e conselheiras entre os dormitórios/reuniões/locais de refeição, conforme se observa nas figuras 1 e 2.

Figura 1 – área externa da FVA

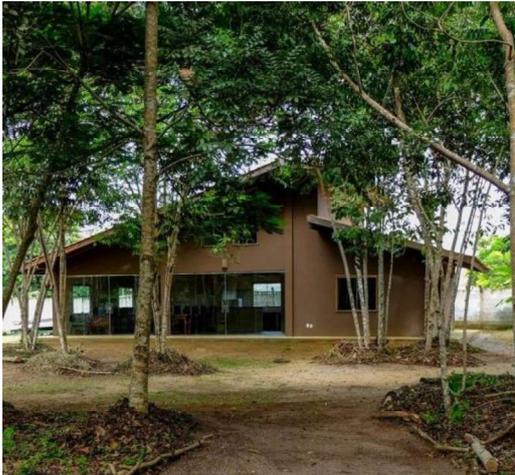


Figura 2 – Auditório da FVA



Fonte: Pesquisa de campo, 2019.

A pesquisa de campo realizada em 2019 contou com o seguinte quadro de participantes. Os 09 representantes das Comunidades que compõem a Resex do Rio Unini<sup>4</sup>, representante da Fundação de Vigilância Sanitária (FVS), Representante do Instituto do Desenvolvimento agropecuário do Amazonas (IDAM), Representante da Câmara de Vereadores de Barcelos. Quanto aos representantes da FVA e ICMBio, apesar das tentativas, não foi possível realizar as entrevistas com estes.

As técnicas e instrumentos de coleta de dados neste trabalho foram: entrevistas individuais com os conselheiros com a utilização de formulários com perguntas abertas e fechadas e a utilização de gravador, pois foi necessário garantir a total fidelidade da fala de cada participante envolvido. Na oportunidade, a pesquisadora solicitou que os entrevistados assinassem o Termo Consentimento Livre Esclarecido. O caderno de campo foi utilizado para registrar as observações realizadas nas reuniões, além de identificar de novas questões e lacunas da pesquisa. Vale Registrar algumas dificuldades em realizar a pesquisa de campo, pois o conselho reúne-se apenas uma ou duas vezes ao ano e nem sempre todos os conselheiros estão presentes.

A obtenção dos dados foram realizadas nos anos de 2018 e 2019, durante os intervalos das reuniões, em conversas de corredores do alojamento foram realizadas as entrevistas com os conselheiros que residem nas comunidades. Na viagem de outubro de 2018, foi possível coletar dados de rede que permitiu analisar a rede da

---

<sup>4</sup> Lago das Pedras, Terra Nova, Patauá, Tapiíra, Manapana, Lago das Pombas, Floresta, Vista Alegre, Vila Nunes.

situação de ação do CDRRU. Estas redes possibilitou identificar a rede de governança por meio de análise cruzada. Novamente em maio de 2019, retornei para acompanhar as ações do conselho e finalizar a coleta de dados. A consolidação dos dados e sua relação com o referencial teórico resultam na redação final desta dissertação que está organizada em três capítulos.

O Primeiro Capítulo intitulado “**A Política Ambiental nos Rios da Amazônia**”, busca apresentar uma breve reconstituição histórica em torno dos movimentos sociais brasileiros, autores como Raichelis (2000), Gohn (2003), Tatabiga (2005), Tilly (2013), Loreiro (2009), entre outros, foram importantes para compreender os Conselhos como uma das importantes ferramentas de participação democrática da sociedade civil. Enfatizando o processo de formação, implementação e fiscalização dos conselhos ambientais a partir das três esferas de governo.

O Segundo Capítulo intitulado “**Cenários da Participação Social na Resex do Rio Unini**”, apresenta a estrutura do conselho, quem são os atores sociais que o integram, e por fim, expõem por meio da análise das Atas das reuniões do CDRRU, um panorama em torno das principais demandas apresentadas por eles e suas dificuldade em operacionalizar a política ambiental em seu dia a dia. As legislações ambientais foram fundamentais para entender a atuação destes conselheiros. Além disso, autoras Chaves (2001), Sherer (2004) e Leal (2012), ajudaram a compreender que o papel deste conselho não imita-se apenas como uma entidades fiscalizadora e/ou operacionalizadora da política ambiental, mas, permite “voz” a homens e mulheres distantes do acesso a canais de reivindicação, a oportunidade de não serem esquecidos pelo poder público.

O Terceiro Capítulo intitulado “**A Arena Política do Conselho Deliberativo da Resex do Rio Unini**”, apresenta um panorama das arenas sociais existentes no Conselho Deliberativo. Para este debate houve contribuições de Renn (1992), Hanningan (1995), Ostrom (1990) e Ferreira (2007), que apresentam o conceito de arena como metáfora para a situação de ação dos atores sociais, o qual possui influência no processo de formulação, implementação e fiscalização da política ambiental vem sendo executada nos rios da Amazônia. Este capítulo também buscou apresentar os principais conflitos existentes dentro do conselho, e quem compõem esta arena de interesses.

## **CAPÍTULO I – A POLÍTICA AMBIENTAL NOS RIOS DA AMAZÔNIA**

Este capítulo tem por objetivo discutir sobre a política pública ambiental no contexto amazônico, com recorte ao estado do Amazonas e na Unidade de Conservação do Rio Unini. Para tanto, num primeiro momento, busca sintetizar as principais concepções teóricas sobre a construção do processo democrático no Brasil, trazendo um breve debate em torno da participação popular ao longo desse processo. Isso porque, falar de política de ambiental requer problematizá-la.

Na sequência, o texto problematiza a política ambiental no estado do Amazonas ao abordar os pontos principais da sua construção. Alude-se o fato da Amazônia possuir uma imensa riqueza de recursos naturais, ao mesmo em tempo que aparece como região cobiçada pela economia capitalista que avança pelas fronteiras da região. Por fim, faz-se um panorama sobre a construção da política ambiental no Rio Unini, localizado no município de Barcelos, local onde se concentra a pesquisa de campo.

### **1.1. A Vez da Voz: a construção da democracia e do controle social**

Os movimentos sociais nascem a partir da articulação de grupos sociais como forma de resistência e luta por direitos, entre os quais: acesso à terra, à educação, à saúde, à questão ambiental, à democratização do Estado e liberdade política, entre outros. Tilly (2013) aponta que os movimentos mobilizam-se a partir de repertórios de ações<sup>5</sup>, os quais são criados e renovados com o intuito de alcançar mudanças sociais, de modo a contribuir para um novo desenho político no país, a democratização. Para Loureiro (2009, p. 195), os movimentos sociais e os conflitos são “manifestações públicas da consciência de classe de um grupo que se sente lesado no interior da sociedade; como contestação ao Estado e a hegemonia dos grupos no poder; como uma manifestação que procura recriar formas mais justas na ordem social”.

---

<sup>5</sup> Os repertório são maneiras de realizar ações coletivas tais como: passeatas, vigílias, panfletagem, entre outros, os quais terão variações de acordo com o tempo e espaço, e só ganham sentido a partir do valor simbólico que estes movimentos atribuem a eles (TILLY, 2013).

No Brasil os movimentos sociais emergem na tentativa de romper com uma estrutura político-social atrelada a condutas oligárquicas, conservadoras e violentas, construída ao longo do processo de formação brasileira (FAORO, 1998). Essas condutas intensificam-se com o período da ditadura civil-militar (1964 a 1985), com o surgimento de órgãos como o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) criado para realizar inquéritos criminais contra cidadãos, vigilância e repressão contra atividades consideradas “comunistas” dentro do país. No fim, os departamentos de Estado criados pela ditadura tornaram-se sinônimos de perseguição, torturar e assassinato a todos e todas que se opusessem ao governo.

Outra forma de repressão usada pelos governos militares foi a criação de 16 Atos Constitucionais (AI's), os quais representavam a suspensão de direitos políticos para todos os cidadãos brasileiros, o fim das eleições diretas para presidente, fim dos partidos políticos, instituição da censura a músicas, programas de TV, filmes, peças de teatros, o fim do habeas corpus para crimes políticos, proibiu reuniões políticas sem o conhecimento prévio do governo, entre outras (REIS, 2000).

Para Tilly (2003, p. 28) esse período imposto à sociedade civil brasileira é característico do processo de desdemocratização<sup>6</sup>, em que os governantes utilizam-se de suas posições de poder para cercear direitos e privar a população da participação na tomada de decisões e enfraquecer a democracia. Para o autor, a democratização significa um movimento líquido na direção de “consultas mais amplas, mais igualitárias e mais protegida vinculantes; enquanto a desdemocratização significa um movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, injustas, menos protegidas e menos vinculantes”.

---

<sup>6</sup> Em seu livro *Coerção, Capital e Estados Europeus* (1996), Tilly buscou através de sua teoria de ação coletiva destacar como coerção e capital são conceitos fundamentais para entender a formação dos Estados e como esta formação influencia a esfera da organização política da sociedade. Para o autor, a coerção é entendida como uma ação combinada que poderia causar perda ou danos para uma pessoa ou grupo estando ela ligada à esfera de dominação. No que se refere ao capital, este estaria imbricado no campo da exploração, sendo protagonizado por indivíduos, grupos ou classe sociais que detém a posse da riqueza socialmente produzida e conseqüentemente os meios de produção. Assim, o conflito e a guerra, sempre estariam presentes mediante uma “dialética que varia entre a utilização intensiva da coerção ou a utilização intensiva do capital” (TILLY, 2010, p. 45). Por fim, este conhecimento permitirá o amadurecimento da concepção em relação aos movimentos sociais, atribuindo a eles o papel de uma política contenciosa. Essa contensão estaria ligada ao plano da elaboração coletiva de reivindicações, as quais trariam benefício a coletividade, entretanto, conflitariam com os interesses do Estado, capital financeiro e outros.

Nesse sentido, ao longo da década de 1970 e 1980 o termo sociedade civil<sup>7</sup> ganhou forças por meio de um amplo processo de luta e reivindicação. Isto aconteceu a partir de inúmeros fatores, o primeiro está associado às políticas antissociais adotadas pelo Estado, que na tentativa de urbanizar o país, trouxe às cidades a população pobre do campo, sem oferecer estruturas ou políticas públicas que os adequasse a esta nova realidade, tornando-os “despojados de direitos e alocados nas grandes capitais em lugares com pouco ou sem nenhum tipo de serviço público. A organização dos pobres brasileiros para lutar por serviços públicos é uma das origens da sociedade civil brasileira” (AVRITZER, 2012, p. 386).

Outro ponto está associado às políticas de modernização econômica e a visão tecnocrata do Estado em relação às políticas públicas e econômicas, o que levou a um descontentamento e a organização de grupos como estudantes, professores, advogados, entre outros; por fim, o terceiro ponto que contribuiu para a reorganização da sociedade civil foi a intensificação dos setores liberais (OAB, por exemplo) na luta contra o regime autoritário e a busca pela participação política nas decisões do Estado (AVRITZER, 2012).

A sociedade civil ressurgiu a partir do processo de “liberalização”, que teve início em meados dos anos 70 (O'DONNELL; SCHMITTER, 1986), momento em que “o regime autoritário brasileiro liberou o controle em relação a algumas proibições de reuniões públicas de associações voluntárias, mas não sobre as regras de competição política” (AVRITZER, 2012, p. 387). Para, além disto, os movimentos sociais publicaram importantes pautas ampliando a participação<sup>8</sup> política para fora

---

<sup>7</sup> Gramsci (2015) entendia a sociedade civil como uma importante arena de luta entre as classes sociais organizadas, nesse sentido, é na sociedade civil que os projetos societários serão confrontados, desenvolvendo-se a luta pela construção do projeto hegemônico de classe. Nesse sentido, a organização e a luta política devem ser pensada a fim de superar o antagonismo de classes sociais existentes, onde o Estado deixaria de priorizar o interesses das classes dominantes e passaria a repensar suas ações voltadas aos interesses das classes dominadas.

<sup>8</sup> **Participação** corresponde às “formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. A Participação Popular corresponde a formas de luta mais direta do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. A participação não só define a qualidade da democracia como a “forma de viver a democracia” (GANDOTTI, 2014, p. 02). Por outro lado, o **controle social** “implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (RAICHELIS, 2000, p. 79).

dos muros institucionais, fato que abriu caminho para o processo de democratização do país.

Num primeiro momento, o uso do termo sociedade civil passa a se constituir como um eixo de identificação deste vasto campo de atores que se organizavam coletivamente, tornando público as suas carências, e reivindicando mais liberdade e mais justiça social, no esboço de um projeto que, naquele contexto, unificava um quadro múltiplo e heterogêneo de organizações sociais através de uma demanda democrática. Um amplo e variado conjunto de organização, instituições que, de forma mais combativa ou mais branda questionava o regime [...] (DAGNINO;1999, p. 18).

A mobilização coletiva tornou-se uma importante ferramenta de participação e controle social, através da organização de instituições como conselhos, associações de moradores, movimentos estudantis, sindicatos, grupos feministas, comitê de direitos humanos e parte da Igreja católica que por meio da teologia da libertação desencadeou o chamado “sindicalismo cristão”, responsável pela a criação de comissões pastorais da terra e a formação de agentes pastorais, os quais “fornecia uma linguagem ao movimento, por intermédio de rituais (celebrações, vigílias, caminhadas) e de práticas comunitárias (roçados, acampamentos etc.)”. Esses últimos, por sua vez, foram importantes para o desenvolvimento dos movimentos sociais na Amazônia<sup>9</sup> (NOVAES, 1991, p. 49).

Sobre isso é possível destacar que:

Na medida em que os movimentos sociais organizados enfrentam o Estado e os grupos dominantes da sociedade dentro de um campo político e através dele, o modelo hegemônico – colocam em cheque os posicionamentos discriminatórios do Estado, o modelo que o Estado personifica e os grupos no poder que deles se beneficiam. E os obrigam

---

<sup>9</sup> Na Amazônia as políticas de caráter integrador e modernizador foram implementadas a partir da década de 1950, com a instauração do regime militar cujo o slogan de “uma terra sem homens (a Amazônia) para homens sem terra (do Nordeste)”, promoveu políticas de ocupação na região, com incentivos e subsídios fiscais, as quais contribuíram para uma forte migração de famílias nordestina e do sul do país (colonização espontânea) para as regiões norte (FELICIANO, 2001). A justificativa para estas políticas desenvolvimentista era que a região seria um grande vazio demográfico, dando início ao Projeto de Colonização Dirigida. Entretanto, o estado não cumpriu com as promessas feitas a estes colonos, muitas famílias não haviam recebido seus lotes de terras e viviam em condições precárias nos alojamentos, além disso, não contavam com estrutura de escolas, hospitais, estradas, entre outros, que haviam sido prometidas em seu processo de deslocamento para a região. Os conflitos intensificaram-se entre colonos, latifundiários, posseiros e indígenas, tornando-se tema de muitas denúncias por partes de religiosos católicos, o que era negadas pelo Estado. A violência gerada pelos conflitos levou a igreja a criar a Comissão Pastoral da Terra (CPT), as Comissões Eclesiais de Bases (CBES) que tinha por objetivo ‘interligar’, ‘assessorar’ e ‘dinamizar’ atividades de apoio aos movimentos sociais no campo (ALMEIDA, 1993, p. 78), na luta por seus direitos.

com frequência a conciliar, a ceder e a redefinir suas ações, enxergando os grupos mobilizados. E estes formam a mudança da realidade (LOUREIRO, 2009, p. 194).

Os movimentos sociais assumem então o papel de confrontar os grupos que estão no poder em busca de mudanças em seu *status quo*, trazendo assim significativas mudanças para a sociedade. Com o processo de redemocratização do Brasil através das eleições diretas e a consolidação da Constituição Federal de 1988, o Estado Democrático de Direito efetiva-se como prerrogativa fundamental para a participação popular tornando-se um importante marco de luta da sociedade civil.

A Constituição Federal em seu artigo 1º, parágrafo único, destaca como princípio fundamental “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 01). A participação popular dar-se-á por meio da chamada democracia direta, a qual efetiva o direito popular através do voto, plebiscitos, referendos, orçamento participativo, audiências públicas, bem como a criação de canais de participação nas três esferas públicas.

[...] Junto com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na esfera pública produziu - ou inspirou- o surgimento de diversas instituições de gestão ou fiscalização das políticas públicas, que corporificam essa prática participativa: as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias (LYRA, 2003, p. 383).

O desdobramento da luta desses movimentos sociais foi fundamental para a criação de canais de participação tanto nos níveis federal, estaduais e municipais. Para Lira (2003, p. 382), “[...] o Brasil se constitui, atualmente, no palco de uma experiência que o coloca na vanguarda mundial da participação cidadã na gestão pública, pelo número de pessoas que envolve, em um país de dimensões continentais, e pela diversidade de instrumentos que o conforma”. Esses espaços possibilitam a participação de milhares de cidadãos espalhadas por todo território nacional, fiscalizando, discutindo e propondo políticas públicas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> A trajetória das políticas públicas está interligada a fatores históricos, sociais e econômicos das sociedades, tornando-se respostas do governo às inquietações apresentadas pela coletividade e o interesse público. Marques (2013, p. 23) destaca a existência de muitas definições em torno do conceito de políticas públicas, para o autor “trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e

Um desses importantes canais de participação são os conselhos, os quais se tornaram um dos importantes instrumentos de diálogos entre sociedade civil e o Estado. A partir da Constituição Federal de 1988, estes passaram a propor, legislar e fiscalizar as políticas públicas. O Estado deixa de ter o papel centralizador na tomada de decisão e passa a dialogar com a coletividade através de uma gestão compartilhada dos bens públicos (TEIXEIRA, 2002).

Para Tatagiba (2005, p. 194) os conselhos são:

[...] instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal) e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e voto.

Muitos conselhos foram criados a partir da Constituição Federal de 1988, podendo ser de natureza deliberativa (com maior participação dos seus membros através do debate e do voto) e de natureza consultiva (os membros são apenas consultados das decisões e suas opiniões podem ou não ser acatadas). Estes são importantes instrumentos de participação coletiva, o que ajuda a incutir uma nova cultura política mediante do processo do debate, fiscalização, controle e implementação de políticas públicas. Para Gohn (2003, p. 83) destacam-se nas “inovações o fato de os conselhos conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democrática”.

Teixeira (2005) pondera que os conselhos devem seguir parâmetros que assegurem sua efetividade, através das leis, criação de regimento interno, quem pode ou não participar, quais os ritos serão adotados durante as reuniões, como será a dinâmica durante o processo de decisão, entre outros. Estas diretrizes são fundamentais para a participação democrática de todos os conselheiros.

A composição dos conselhos deve ser paritária com a participação da sociedade civil e representante do Estado. Todavia, essa igualdade nem sempre se efetiva no processo de participação. Teixeira (2005) argumenta que em muitos

---

pelas autoridades governamentais em um sentido amplo”. Elas seriam a efetivação das ações dos governos (Federal, Estadual e Municipal) através de metas e planos, programas e projetos que buscam a promoção do bem estar da coletividade e do interesse público. Nesse sentido, as políticas públicas são “explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos” (TEIXEIRA, 2002, p. 2)

casos os representantes dos governos possuem maior escolaridade, acesso às informações, condições de deslocarem-se até as assembleias, o que para muitos representantes da sociedade civil essas condições lhe são escassas. O autor ainda acrescenta que parte dos representantes do Estados dentro dos conselhos não estão envolvidos com a causa, não tendo conhecimento de sua atuação e nem mesmo do conselho que está fazendo parte.

Para Gohn (2003, p. 91) certas questões são relevantes no debate a respeito:

[...] da criação e implementação de conselhos gestores, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual qualitativo, em termos de paridade, entre os membros do governos e membros da sociedade civil organizada que o compõem; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente divididos da sociedade civil; acesso a informações (e a sua decodificação) tornado públicas as ações do conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselhos pelo executivo e outros etc.

A autora supracitada aponta algumas reflexões em torno da criação dos Conselhos, pois estes são importantes para a efetivação da democracia nesses espaços. Um dos pontos é a promoção do acesso à informação igualitária a todos os membros; segundo se a paridade está sendo respeitada, se todos estão tendo as mesmas oportunidades para expor seus pontos de vistas. E terceiro se os conselhos fazem autoavaliação de suas ações.

Essas diretrizes apontadas são importantes para que o processo democrático ocorra dentro dos conselhos, caso contrário, eles existirão no papel, mas sua representatividade estará voltada apenas para um grupo e não para o interesse coletivo. Por fim, o Estado democrático de direito assegurou a funcionalidade dos conselhos de forma mais democrática, questão que favorece a política ambiental e a abertura para a criação de novas políticas públicas, as quais garantam a tomada de decisões a partir da participação popular.

Em geral, os conselhos são vários e variam de acordo com a sistematização e organização das políticas públicas. A literatura referenda aponta a existência dos seguintes conselhos: Conselho de saúde, Conselho da Assistência Social, Conselho da Educação, Conselho da Previdência Social, entre outros. Neste trabalho, dar-se-á

destaque aos Conselhos de Meio Ambiente em função do objeto de estudo em debate.

### 1.1.1 Conselhos de Meio Ambiente

No contexto brasileiro as ações voltadas para a questão ambiental são identificadas na década de 1970, inicialmente com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) e posteriormente, em 1983, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 31/08/81) que instituiu o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)<sup>11</sup>, cuja competência assessorar, licenciar e propor ao Governo, caminhos para conduzir as políticas ambientais de forma equilibrada, podendo ser consultivo e deliberativo.

Os conselhos deliberativos de Áreas de Proteção Ambiental tornaram-se espaços públicos que contribuem para a participação democrática da sociedade. Nestes espaços há uma diversidade de atores tais como: representantes do poder público, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais das Unidades de Conservação – UCs, de acordo com o Decreto 4340/2002, que regulamentou o Sistema Nacional de Unidade de Conservação.

Gohn (2009) destaca que essas conquistas foram possíveis também graças à pressão popular, que reivindicavam a participação nas tomadas de decisão. Destaca-se também a participação da igreja católica, das organizações não governamentais (ONGs), as quais em conjunto com as comunidades contribuíram em seu processo de organização e formação política.

Na Amazônia a luta dos movimentos sociais pela permanência, gestão compartilhada e preservação de áreas ambientais também se intensificaram,

---

<sup>11</sup> O Plenário do CONAMA é constituído de órgãos federais, estaduais e municipais, do setor empresarial e da sociedade civil. Além do Ministro de Meio Ambiente, que o preside, também compõem o Plenário: o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; 01 representante do IBAMA; 01 representante da Agência Nacional de Águas (ANA); 01 representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; 01 representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; 08 representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo; 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil; 08 representantes de entidades empresariais; e 01 membro honorário indicado pelo Plenário (BRASIL, Decreto 99.274/90).

desdobrando-se na criação de 193 UCs de responsabilidade dos Estados e 146 unidades Federais, a exemplo, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro (2008) e a Reserva Extrativista do Rio Unini (2006) (MMA, 2019).

A gestão compartilhada só vem a partir da criação da Lei nº 9.985/2000, que estabelece a necessidade da criação de conselhos na gestão de UCs, os quais precisam ser um canal de diálogo entre comunidades e Estado, devendo estes serem formados de forma paritária a partir de eleições onde todos os envolvidos tenham as mesmas condições de concorrerem. O artigo Art. 20. Estabelece as competências dos Conselhos de UCs:

- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;
- VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;
- VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;
- VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e
- IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso (BRASIL, 2004, p. 24).

Os conselhos são espaços de participação política que orientam as prioridades e a tomada de decisões. Essa é, sem dúvida, uma prerrogativa para o exercício da democracia, essencial em qualquer discussão que envolve políticas públicas. As decisões tomadas nos Conselhos de áreas protegidas devem estar em consonância com o equilíbrio ambiental e o bem-estar das comunidades que ali vivem.

O Decreto 4.340/2002 define a forma de composição, representação e as competências que estes conselhos devem seguir, bem como estabelece a natureza dos conselhos, podendo ser consultivo (é consultado a respeito de assuntos relacionados ao funcionamento dos conselhos, seu plano de ação, podem solicitar

recomendações e moções), já o conselho deliberativo permitem aos seus membros um papel mais ativo nas decisões, decidem sobre assuntos relacionados à forma de funcionamento do Conselho, regimento interno, podem solicitar também monções e recomendações.

Por fim, a gestão compartilhada é uma das principais características do Sistema de UCs, ao mesmo tempo converte-se em seu mais desafiador papel, considerando os diferentes atores sociais que compõem os conselhos de UCs estabelecidos em lei.

## 1.2. Política Ambiental no Amazonas

A política ambiental na Amazônia brasileira é o reflexo da articulação entre movimentos sociais, ONGs nacionais e internacionais, instituições como o Banco Mundial e as conferências ambientais, os quais pressionam os estados a construir políticas públicas que contribuam com o processo de desenvolvimento social e ambiental da região. Nesse contexto, “alterou-se o significado da Amazônia, como uma valorização ecológica de dupla face: a da sobrevivência humana e do capital natural, sobretudo a megadiversidade e a água” (BECKER, 2009, p. 33).

No estado do Amazonas a construção de políticas ambientais é sinalizada a partir de 1978, com a criação da Comissão de Desenvolvimento do Amazonas (CODEMA), que tratou a questão ambiental de forma superficial. Na década de 1980 é instituído a PNMA (Lei nº 6.938/81), ocorrendo a descentralização da gestão ambiental, os estados e municípios passam a criar dispositivos legais para gerenciamento ambiental em seus territórios. No Amazonas é criada a Lei nº 1.532/82, que instituiu a Política Estadual de Meio Ambiente tinha por objetivo:

Fixar as diretrizes da ação governamental, com vistas à proteção de Meio Ambiente, à conservação e proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas e ao uso racional do solo, da água e ar; Contribuir para a racionalização do processo do desenvolvimento econômico e social, procurando atingir a melhoria dos níveis da qualidade ambiental, tendo em vista o bem estar da população; Propor critérios de exploração e uso racional dos recursos naturais, objetivando o aumento de produtividade, sem prejuízo à saúde; Incentivar programas e campanhas de esclarecimentos com vistas à estimulação de uma consciência pública voltada para o uso adequado dos recursos naturais, e para a defesa e a melhoria da qualidade ambiental; Estabelecer critérios para reparação dos danos causados pelo agente poluidor e predador (AMAZONAS, 1982, p. 03b).

A lei buscou atuar no processo de conservação e proteção dos recursos naturais, na melhoria do meio ambiente, prevenção de agentes poluidores e predador. Apesar dos avanços com a criação destes dispositivos, a lei não atuou de forma mínima quanto aos objetivos propostos. Para subsidiar suas ações foi criado a Comissão Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (CEMAD), órgão deliberativo do poder Executivo estadual, vinculado à SEHAS, cujas atribuições eram “examinar as diretrizes estaduais para as áreas de habitação, desenvolvimento urbano, saneamento, meio ambiente, recursos naturais, além de deliberar sobre planos e projetos a serem executados pelos órgãos e entidades vinculadas à SEHAS” (VILLARROEL, 2012, p. 103).

Em 1989 é criado o Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IMA/AM). Para Villarrol (2012, p. 104) é com a criação do IMA, que o controle ambiental no estado do Amazonas passa a ser feito de forma mais sistemática, deixando de “ser mais uma atribuição de um órgão com atuação em múltiplas áreas, ou ainda, uma política executada por diversas secretarias desconectadas, e ganhou uma estrutura institucional própria”. Neste período o governador em exercício, Amazonino Mendes, cria no município de Nhamundá a primeira UC, o “Parque Estadual Nhamundá”, por meio da Lei nº 12.175 de 06, de junho de 1989, localizado no Baixo Amazonas.

Com a criação do decreto nº 12.836/90 mais seis UCs são criadas no estado do Amazonas, a saber: o Parque Estadual Serra do Aracá, Estação Ecológica Mamirauá, Área de Proteção Ambiental de Presidente Figueiredo - Caverna Maroaga, Área de Proteção Ambiental do Médio Purus - Lago do Ayapuá, Área de Proteção Ambiental de Nhamundá e a Reserva Biológica do Morro dos Seis Lagos (AMAZONAS, 1990).

Conforme Witkoski *et. al.*, (2009, p. 111):

A formação de um sistema de Unidade de Conservação na Amazônia representa uma ação racional estratégica para corrigir, por meio de ações compensatórias e focalizadas, as distorções sociais e ecológicas decorrentes do desenvolvimento conservador imposto à região. A forma como vem sendo incorporada e implementada a ideia de desenvolvimento sustentável em nível local evidencia sua apropriação política discursiva com o intuito de revalorizar e criar um conjunto de mecanismos para ajustar e fortalecer o desenvolvimento dominante no Amazonas.

A formação de políticas desenvolvimentistas para a Amazônia trouxe impactos socioambientais para a região. A criação de UCs, na visão dos autores, expressa uma preocupação do capital em manter suas reservas naturais, já que é uma de suas importantes fornecedoras de matérias primas. Por outro lado, essas áreas representam também a articulação de movimentos sociais, ONGs nacionais e internacionais, conferências relacionadas à temática ambiental e grupos de pesquisadores, os quais passam a pressionar o Estado em busca de respostas aos conflitos ambientais existentes.

Segundo Becker (2009, p. 125), no processo de formulação de políticas para a Amazônia o que não faltam são contradições. Afirma a autora:

Se, por um lado, nesse nível predominam os interesses visando a proteção e o uso sustentável, por outro lado, o mercado estimula a derrubada da floresta [...]. Subjacente a tais conflitos jaz um outro, talvez maior: o conflito de ordem privada, correspondente à alta lucratividade da pecuária, da madeira e da soja, e os interesses de ordem coletivas, sociais e ambientais, referentes a sustentabilidade dos ecossistemas florestais, na medida em que a terra e a florestas são bens públicos.

Tal fato reflete o processo de contradições entre os interesses do Capital-Ambiental-Coletividade, o que nas palavras de Ianni (2008, p. 200), seria o reflexo da mundialização do capital, pois, “invade todo o globo, envolve o intercâmbio universal e cria as bases de um novo mundo, influenciado, destruído ou recriado outras formas sociais de trabalho e vida, outras formas culturais e civilizatórias”.

Um ano após a criação do referido decreto o governo promulga a Lei nº 2.021/91, a qual institui a Secretaria do Estado do Meio Ambiente, Ciências e Tecnologia (SEMACT), esta autarquia tinha competência de “planejar, coordenar e controlar as atividades de ciência, tecnologia e meio ambiente no estado” (AMAZONAS, 2013, p. 35). Em 1996 com a justificativa de reestruturar as ações ambientais o governo extingue o IMA/AM e a SEMACT, em seu lugar ele cria o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM, instituição que tinha o papel de coordenar e executar a política ambiental no Amazonas, “compreendendo o controle de qualidade da água, do ar, do solo, bem como, a proteção da fauna e da flora, o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis, a emissão de normas de licenciamento ambiental previsto em legislação específica” (IPAAM, 2000, p.03).

As primeiras ações do IPAAM não foram claras, tratando os problemas ambientais de forma pontual, isto pode ser compreendido por sua estrutura de funcionamento que agregou diversas funções e encontrava-se espalhado por órgãos distintos, sendo em 2003 submetido à Secretaria de Estado, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS). Neste mesmo período o Governo do Estado cria o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas - IDAM, o qual seria responsável por trabalhar com as comunidades rurais por meio de extensão rural e assistência técnica.

Em 2003 a política ambiental no estado do Amazonas sofreu significativas mudanças, com a presença do professor de Ciências Florestais da USP, Virgílio Viana que, a convite do candidato e futuro governador, estruturou a plataforma de governo de modo a dar atenção à questão ambiental.

Como Secretário de Meio Ambiente, Virgílio Viana coordenou o processo de concepção e implementação do Programa Zona Franca Verde, que assumiu a função de marco para o projeto de desenvolvimento econômico do estado e para a sua agenda ambiental e social. O desenvolvimento sustentável passou a ser alardeado como conceito-base do governo de Eduardo Braga. Em 2003, foi criada a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS). O principal objetivo da nova secretaria era implementar o Programa Zona Franca Verde, em articulação com outras secretarias e órgãos do estado, Virgílio Viana afirmou que a estrutura criada para essa Secretaria pretendia tratar não só das políticas ambientais, mas também atacar os problemas sociais (VILLAROEL, 2012, p. 93).

Virgílio Viana acreditava ser possível criar no estado do Amazonas um desenvolvimento sustentável, pautado na consonância entre o vetor econômico e os recursos socioambientais. Nesse sentido, as ideias pensadas por Viana caminhariam em consonância com o pensamento de Sachs (2009, p. 232), onde “os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, há uma condicionalidade ambiental que é preciso respeitar, e finalmente, para que as coisas avancem, é preciso que as soluções pensadas sejam economicamente viáveis”.

Em uma tentativa de alavancar a economia e o desenvolvimento social na região, foi criado do Programa Zona Franca Verde<sup>12</sup> (2003) que contemplava em seu

---

<sup>12</sup> A ZFV foi uma política criada para a promoção do desenvolvimento sustentável através de um programa de transferência de renda, o qual tinha por objetivo a geração de emprego e renda e a promoção do equilíbrio socioambiental.

escopo o Programa Bolsa Floresta<sup>13</sup>. O governo reestrutura instituições existentes como a Sepror, a Agroamazon e Codesav para que possam contribuir no processo de implementação da política ambiental. Assim, a criação do Programa Zona Franca Verde foi uma busca por respostas aos problemas socioambientais implantados no Amazonas, tais como a expansão da agropecuária e o segundo a implantação do Polo industrial de Manaus (WITKOSKI, *et. al.*, 2009).

Andrade (2016, p. 72) destaca que no início do século XXI, os estados continuam a criar políticas ambientais sob a forte influência internacional, adequando-se as já existentes no país. O desafio é conciliar o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade na gestão pública. Assim, “as inovações no processo econômico foram ratificadas pela implementação de iniciativas que atribuem um valor econômico à natureza, por meio de programas destinados a reverter agravos nas mudanças globais, dando créditos as demandas internacionais”.

A partir do ano de 2003 intensifica-se as políticas ambientais construídas sob forte influência de movimentos sociais, ONGs nacionais e internacionais e dos conselhos ambientais, desdobrando-se na criação de políticas baseadas no desenvolvimento socioambiental. Articulado com o SNUC (2010) o estado inicia a criação de áreas de proteção ambiental espalhadas por todo estado. Para Witkoski *et al.* (2009, p. 113), a atuação do Estado se configurou “com um discurso político e ideológico do que real interesse em construir um projeto de desenvolvimento alternativo em nível local, capaz de distribuir renda de forma equitativa, melhorar a qualidade de vida da população e manter o equilíbrio dos ecossistemas”.

Em 2005 foram criadas mais 12 UCs no Amazonas, priorizando a categoria de desenvolvimento sustentável (RDS). O governo de Eduardo Braga por meio da lei nº 2.783, de 31 de janeiro de 2003, reestruturou o Sistema de Gestão Ambiental do Estado do Amazonas e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS, a qual passou a compor do Poder Executivo do governo. Esta tinha por competência assegurar o desenvolvimento socioambiental do Estado, em busca de tornar-se referência na formulação e na implementação das políticas ambientais nacionais e internacionais.

---

<sup>13</sup> O Programa Bolsa Floresta é programa de transferência de renda criado pelo estado do Amazonas a fim de quitar os serviços prestados pelas populações indígenas e não indígenas do Amazonas que contribuem na conservação das florestas.

Em 2007 foi criada o Centro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC através da Lei Complementar nº 53, de 5 de junho de 2007, instituindo e regulamentando o “Sistema Estadual de Unidade de Conservação – SEUC e pela Lei nº3.244, de 4 de abril de 2008, sobre a criação da Unidade Gestora de Unidades de Conservação – UGMUC, definindo finalidades, competências e estrutura organizacional e fixando seu quadro de cargos comissionados” (AMAZONAS, 2013, p.31).

Ainda no mesmo ano também foi criada a Agência de Desenvolvimento Sustentável<sup>14</sup> (ADS), vinculada à SDS. Sua criação tinha dois objetivos: extinguir a antiga Agência de Agronegócio do Estado do Amazonas (AGROAMAZON) e concentrar as ações desenvolvidas pela Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas (AFLORAM). As mudanças seguiram com a reformulação do CEUC por meio da Lei 3.244/2008, a qual passava a ser uma Unidade Gestora de Mudanças Climáticas e Unidades de Conservação (UGMUC).

Em 2009 foram instituídas políticas de licenciamento ambiental e a inserção das unidades de conservação de uso sustentável na economia do Estado. A primeira foi publicada em 27 de outubro de 2009, em que o governo do Amazonas publicou a IN nº001/2007, que dispôs sobre a “apresentação, avaliação e licenciamento dos planos de manejo florestal sustentáveis das florestas nativas em UCs estaduais de uso sustentável. A IN nº 001/2007 constituiu um marco legal na inserção das UCs de uso sustentável na cadeia econômica do estado” (VILLAROEL, 2012, p. 109).

Com a criação do SNUC (2000) e a incorporação da gestão participativa dentro das UCs, o Amazonas cria a Lei nº 3.525/2010, que institui o Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais do Estado do Amazonas. A criação do conselho representou a oficialização do “espaço de participação das comunidades tradicionais e dos povos indígenas junto ao governo estadual. Informalmente, esse espaço, funcionava desde 2004, com a realização das Conferências Estaduais das Populações Tradicionais do Amazonas” (VILLAROEL, 2012, p. 110).

---

<sup>14</sup> Esta agencia tinha por objetivo “apoiar e estimular o desenvolvimento sustentável promovido pelo Programa Zona Franca Verde com base centrada nos recursos ambientais de origem florestal, mineral, pesqueira e agropecuária, priorizando as cadeias produtivas que impulsionem agregação de valores que, por sua vez, resultem na geração de emprego e renda além de promover a inclusão social e a economia da população rural” (ADS, Apresentação Institucional, sítio eletrônico, 2011).

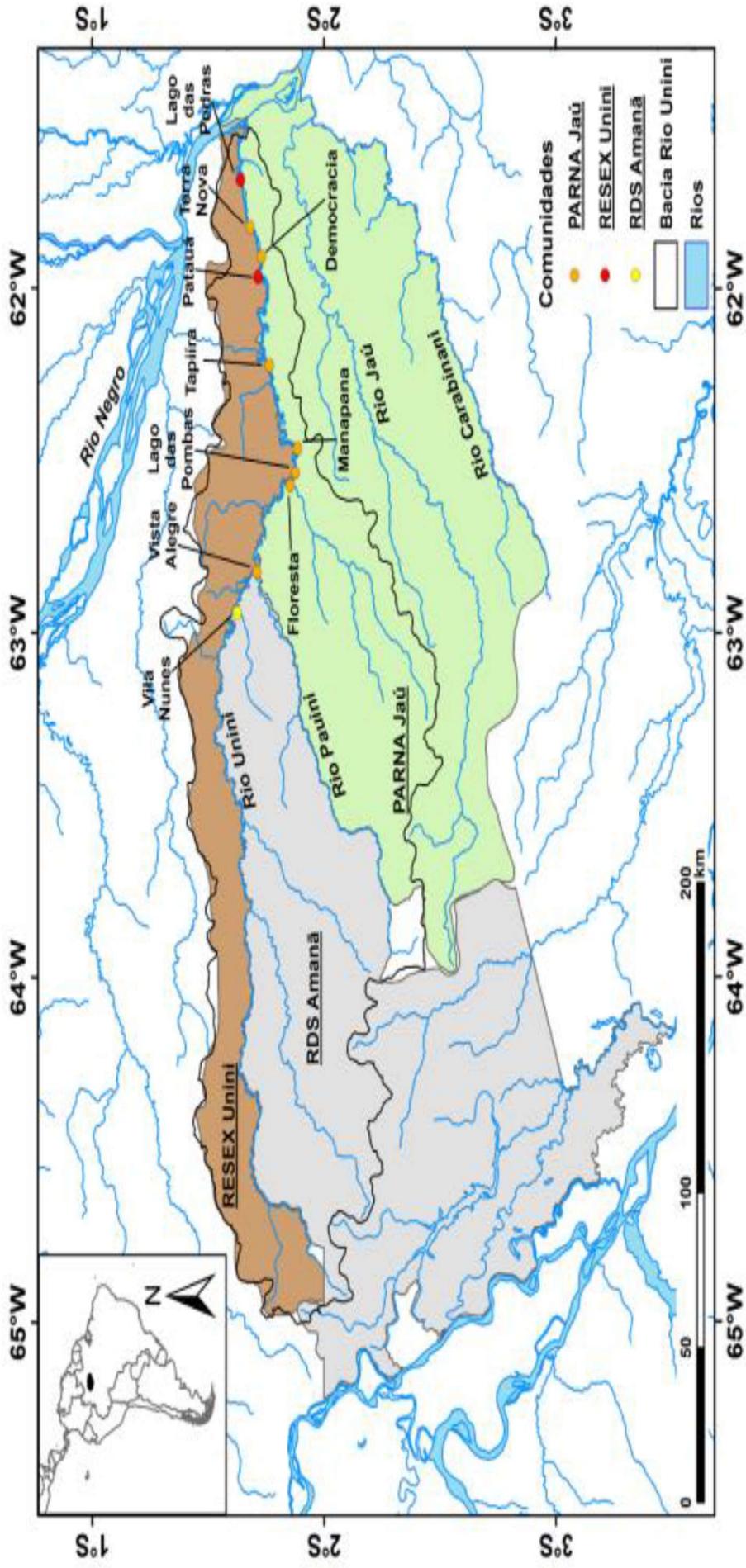
Com o fim do governo de Eduardo Braga quem assume a gestão é Omar Aziz, cujas ações voltadas para o meio ambiente foram tímidas. Após o término de seu mandato José Melo assume o poder, determinando mudanças na política ambiental no Estado. Uma de suas primeiras ações foi a mudança de nome da SDS, passou a chamar Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA com o do decreto nº 4.163 de 09 de março de 2015. Este mesmo decreto extinguiu o Centro Estadual de Unidade de Conservação - CUC e a Unidade Gestora do Centro de mudanças Climáticas, a Secretaria Adjunta de Compensação e a Secretaria adjunta da Floresta. É criado em seu governo a Lei nº 4.266/2015, que institui a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais, Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais e o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais, ao mesmo tempo altera as Leis Estaduais n. 3.135/2007 e 3.184/2007.

Diante do exposto, nota-se que o processo de formulação das políticas ambientais é fruto de influências do paradigma Capital-Conservador na região, os quais em uma tentativa de manter um desenvolvimento social, econômico e ambiental além de criar políticas públicas focalizadas, seletivas e compensatórias. Ao mesmo tempo, no processo de criação das UCs, não se pode desconsiderar o papel decisivo da participação de ONGs, pesquisadores e conferências ambientais, isto é, a política ambiental não é orquestrada unicamente pelo pretense espírito racional do capital, mas é, sobretudo, fruto da articulação de vários atores e movimentos sociais. Dessa forma, a própria participação comunitária torna-se decisiva para a criação destes espaços, pois, como forma de resistência para não deixarem suas terras, eles passam a articular-se e lutar para manter suas raízes e histórias.

### **1.3. A Política Ambiental no Rio Unini**

No Amazonas a Reserva Extrativista Rio Unini expressa o processo de governança entre os múltiplos participantes envolvidos nas tomadas de decisões. Criada na década de 2000, a reserva apresenta em sua constituição a difusão política vertical (de baixo para cima) além da difusão horizontal, cuja característica é a forte mobilização de atores sociais em diálogo constante com o Estado na busca de estabelecer a governança comum dos recursos naturais (JACAÚNA, 2018)

Figura 3 – Unidades de Conservação ao longo do rio Unini



Fonte: Elaborado por Marcelo A. dos Santos Jr./FVA (JACAÚNA, 2020).

A Resex do Rio Unini foi criada a partir do decreto S/N de 21 de junho de 2006, ocupando uma área de 849.684,79 hectares, localizada entre os municípios de Novo Airão (18.974 hab.), Barcelos (27.364 hab.) e com o Parque Nacional do Jaú, distribuída em uma área de 849.684,79 hectares, abrigando 9 comunidades<sup>15</sup> e 150 famílias residindo nestas comunidades. A principal via de acesso é fluvial saindo de Novo Airão percorrendo o Rio Negro até chegar ao Rio Unini, pertence ao Corredor Central da Amazônia e o Mosaico de Áreas Protegidas do Baixo Rio Negro<sup>16</sup> (figura 3).

A construção da referida UC está interligada com o processo de demarcação das terras do Parque Nacional do Jaú (PARNA) criado pelo decreto n. 85.200, de 24 de setembro de 1980, sob pressão internacional em torno da temática ambiental, o Brasil seguiu o caminho de criar áreas que pudessem preservar a natureza e servisse para a realização de pesquisas nas mais diversas áreas.

Os pesquisadores do INPA ofereceram-se para ajudar o governo a encontrar áreas aqui na Amazônia de importância ecológica, biológica, rica para fazer uma unidade de conservação. Os pesquisadores encontraram o Jaú e fizeram um relatório, em 1976. Eles sugeriram que a reserva abrangesse toda a bacia hidrográfica do rio Jaú, que os limites fossem o rio Carabinani e o rio Unini, pois o rio Jaú ficaria bem preservado no meio da UC. Esse relatório também mencionava que existiam pessoas morando nestas áreas, mas para o governo, isto não era um obstáculo, porque estas pessoas poderiam ser indenizadas e deixariam a área do parque fazendo a regularização fundiária. O relatório sugeria que fosse criado uma Reserva Biológica, modelo mais restritivo, mas, devido a beleza cênica apontado no relatório, o governo decide criar um Parque Nacional, pois isto permite a realização de atividades turísticas. Então, em 1980, o governo faz o Decreto criando o Parque Nacional (Mariana Leitão, pesquisa de campo, novembro de 2013, *In: JACAÚNA*, 2015, p. 145).

A criação do PARNA Jaú coincide com o período em que os projetos de “Integração forçada” na Amazônia são implementados que, por sua vez, refletiram em impactos socioambientais devido ao elevado número de desmatamento e conflitos agrários na região. Além disso, as terras delimitadas para tornarem-se o parque pertenciam às famílias que faziam uso das terras por anos, as quais não

---

<sup>15</sup> Lago das Pedras, Terra Nova, Patauí, Tapiíra, Manapana, Lago das Pombas, Floresta, Vista Alegre, Vila Nunes.

<sup>16</sup> O Mosaico de Áreas Protegidas do Baixo Rio Negro – MBRN - foi criado através da portaria nº 483, de 14 de dezembro de 2010. Reúne 11 UC municipais, estaduais e federais de categorias diferentes e possui 7.412.849 hectares. Sua gestão é feita de forma integrada e participativa, considerando os seus distintos objetivos de conservação, visando à compatibilização da presença da diversidade biológica, a valorização cultural e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (ISA).

poderiam permanecer no local devido às restrições impostas à categoria de parque nacional<sup>17</sup> tendo início ao conflito entre comunitários e o Estado.

Salienta-se que o processo de devastação ambiental não foi resultado da intervenção de povos indígenas e comunidades tradicionais presentes na Amazônia por séculos. De acordo com Castro (1998, p. 172), a existência dos recursos naturais está “diretamente vinculada a um sistema ancestral de coexistência sustentável entre os homens e o ambiente, razão pela qual esses recursos dependem da sobrevivência desse sistema. A destruição do habitat natural da comunidade está secundada pelo seu desaparecimento como sistema cultural e vice-versa, pois um sem o outro é insustentável”.

Neste processo muitas famílias foram obrigadas a deixar o parque e outras passaram a resistir e buscar mecanismos que pudessem lhes ajudar a permanecer em suas terras. Assim, a “execução deste tipo de política ocorreu mediante da coerção e do autoritarismo, em um processo de difusão vertical de cima para baixo (top-down), não considerando os grupos sociais que habitavam as áreas delimitadas para a proteção ambiental” (JACAÚNA, 2015, p. 241).

As áreas naturais protegidas, sobretudo as de uso restritivo, mais do que uma estratégia governamental de conservação, refletem, de forma emblemática, um tipo de relação homem/natureza. A expansão da idéia de parques nacionais desabitados, surgida nos Estados Unidos em meados do século passado, retoma, de um lado, o mito de paraísos naturais intocados, à semelhança do Éden de onde foram expulsos Adão e Eva, do Jardim das Hespérides dos gregos, e das Ilhas Bem-Aventuradas medievais, e de outro se baseia no conservacionismo reativo no dizer de Moscovici. Esse conservacionismo reativo do século XIX, pelo qual se atribuem ao mundo natural todas as virtudes e à sociedade todos os vícios foi uma reação ao culturalismo, que via na natureza a enfermidade do homem, uma ameaça de volta à selvageria à qual se deve opor a cultura (DIEGUES, 1996, p. 157).

O plano de manejo elaborado para o PARNA Jaú apresentou muitas restrições quanto às atividades que poderiam ser desenvolvidas naquelas áreas, sendo considerada pelo governo a desapropriação da área, a indenização das famílias ou a posse agroecológica o que permitiu às estas continuassem em suas terras. A permanência das famílias na margem do rio Unini pertencente ao PARNA

---

<sup>17</sup> Por ser uma área de proteção integral o Parque Nacional do Jaú não poderia abrigar famílias e nem a exploração de seus recursos naturais.

Jaú foi condicionada à assinatura de um Termo de Compromisso (TC) que estabelece condições de uso e manejo dos recursos naturais dentro dos limites do referido parque. O TC foi publicado no Diário Oficial da União em 04/06/2014.

Figura 4 – Base do Parque Nacional do Jaú.



Foto: pesquisa de campo, 2018.

Com a implantação da base de fiscalização do ICMBio muitos moradores sentiram-se perseguidos pelas ações deste órgão juntamente com as do IBAMA, como aponta a fala de um dos entrevistados “olha eu vi muitas famílias que arrumaram as coisas e saíram aqui do rio, primeiro porque não estavam acostumado com tanta fiscalização, tinha muita gente que pescava pra geleiro, caçava, tirava madeira, esses ai não aguentaram e foram embora” (Entrevistado 3, Pesquisa de Campo 2018).

Caldenhof (2009) destaca que em decorrência da criação do parque aproximadamente 65 famílias deixaram a região e fixaram residência em Novo Airão, criando uma comissão para lutar por seus direitos, o que culminou com a abertura de uma ação civil pública junto ao ministério Público Federal contra a União e o IBAMA, no ano de 2003. Na sua primeira instância os moradores tiveram ganhos de causa, todavia, o Estado recorreu deixando o processo sem uma conclusão definitiva.

O desdobramento das ações ocorridas no PARNA Jaú despertou a preocupação dos moradores das comunidades pertencentes ao Rio Unini, os quais passaram estabelecer forte ligação com a ONG Fundação Vitória Amazônia e a Comissão Pastoral da Terra – CPT. Essa aproximação permitiu o trabalho de fortalecimento político junto aos comunitários através de formações e participação em eventos comunitários que possuíam a mesma bandeira de luta.

A Atuação da Fundação Vitória Amazônia (FVA) junto aos comunitários do Rio Unini inicia na década de 1990, por meio de pesquisas para a elaboração do plano de manejo do Parque Nacional do Jaú. A ONG foi importante no processo de divulgação de informação a respeito do que eram as UCs, qual era a situação desses moradores, as legislações que abrangiam e quais caminhos a serem percorrido para a permanência em suas terras através de oficinas e grupos de trabalho (CALDENHOLF, 2009). Destaca-se também o trabalho desenvolvido no processo de criação do conselho consultivo desta unidade no ano de 2008, através da lei 9.985/2000.

O Conselho consultivo é uma instância colegiada formalmente instituída por meio de portaria do ICMBio, cuja a função é ser um fórum democrático de gestão democrática, promovendo o diálogo, a valorização, participação e controle social. Este conselho não tem direito a voto, mas, nas reuniões estes podem manifestar-se livremente, esclarecer dúvidas, apresentar seu posicionamento. Durante as reuniões do Conselho integrado era possível observar a liberdade que estes conselheiros possuíam nas reuniões e o esforço que a gestora do parque fazia para respeitar o posicionamento de cada conselheiro. Por estar próximo a Resex do Unini (figura 4), as reuniões do CDRU e do Parna Jaú ocorrem em conjunto, pois as questões tratadas nestas unidades tem influência para as famílias que ali residem.

As oficinas promovidas pela FVA levaram não apenas informações relacionadas às UCs, mas despertou nos comunitários a necessidade de organizar-se através da criação de uma associação de moradores. A associação dos Moradores do Rio Unini (AMORU) foi criada em 2002 por meio da mobilização dos comunitários. De início buscaram realizar “um trabalho de conscientização com os moradores, pra gente estar se organizando pra estar conseguindo coisas, coisas que poderia estar servindo pra nós futuramente, e o objetivo principal dela, exatamente esse, foi as pessoas estarem organizadas para lutar pelos objetivos

deles” (Edmílson Fragoso da Silva; Vila Nunes, Rio Unini, 26/07/08. *In*: CANDENHOLF, 2009, p. 94).

Neste cenário conflitivo de criação da Resex, o estado do Amazonas reivindica para si a transformação da área do Unini em uma RDS, sendo rejeitadas pelos moradores. Jacaúna (2015, p. 101) aponta que a “entrada do governo do Estado do Amazonas emperrou o processo de criação da RESEX do Rio Unini e funcionou como uma espécie de prova para saber o quão decididos e empenhados estavam os atores envolvidos”.

Sobre isso, os relatos de alguns entrevistados contribuem para explicar o aludido:

Olha quando começou essa história de transformar o Jaú em parque eu não fazia ideia o que era unidade de conservação. Aí começaram a impor várias regras, aí eu e uns amigos falamos, pera aí, não é assim que as coisas funcionam. Quando a FVA entrou eles foram muito bacana com a gente, explicaram o que era cada tipo de unidade, fizeram curso, teve companheiro que junto comigo foi conhecer o seringal lá do Chico Mendes, tudo pra que a gente aprendesse e pudesse fazer igual aqui, até seminário a gente foi participar. E tudo isso foi muito bom, quando o Estado veio com história de transformar em Resex estadual aqui, eu falei na cara do Virgílio Viana que as famílias do Rio Unini não aceitavam e foi muita luta para construir o que a gente tem hoje aqui (Entrevistado 1, Pesquisa de Campo, 2018).

Na época era uma equipe do governo, veio o Virgílio e outras pessoas, veio, inclusive, o prefeito de Barcelos, o José Beleza. A gente, na realidade, fez uma contra proposta para ele, a ideia deles era realmente essa, de ter uma reserva estadual, a gente falou que a gente já tinha o conhecimento da reserva federal, o que a gente mais queria mesmo era que depois de criada a reserva essa margem [direita] passasse ser RESEX também, isso a gente falou para ele aqui. Eles chegaram lá falando que aceitavam, desde que a duas margens fossem RESEX. Foi muito tempo de conversa aqui no centro social. Foi essa a nossa contraproposta (Edmílson, entrevista, JACAÚNA, 2015, p. 103).

As falas dos entrevistados refletem a dificuldade dos moradores do rio Unini em modificar suas terras para o modelo de Resex, pois o desejo do governo do estado estava voltado para a transformação da área em uma RDS, já que esta era uma das características das políticas implementadas neste período. Conforme Gomes (2007, p. 44), várias das iniciativas recentes do “governo para a criação de unidades de conservação estão se pautando em princípios de certa forma obscuros e/ou impostos – se considerarmos que as opções das populações extrativistas locais

tem sido pelas Reservas Extrativistas como é percebido na pauta do movimento social na região”.

Todavia, a articulação em rede dos moradores com instituições como a FVA, IBAMA, WWF, CPT, Conselho Nacional dos Seringueiros, Associação SOS Amazônia, entre outros, os quais foram fundamentais para instituir o decreto s/n - 21/06/2006 que criava a Resex do Rio Unini. Jacaúna (2018) argumenta que foi a construção de uma rede de articulação entre os moradores e as instituições que já tinham apreço pelo modelo RESEX que permitiu que esta ideia chegasse e se desenvolvesse entre os moradores, levando a proposta para o Estado.

A Ata da Consulta Pública da Resex destaca o momento da votação em que os moradores decidiram em favor deste modelo.

Atendendo ao pedido dos moradores, o Sr. Leonardo do CNPT/IBAMA – AM solicitou a aqueles que era favoráveis à criação da Reserva Extrativista pelo governo federal levantassem as mãos. Todos os presentes o fizeram. Em seguida, solicitou a aqueles que eram favoráveis à criação da Reserva Extrativista pelo governo estadual que levantassem as mãos, não havendo nenhuma manifestação favorável a esta proposta (ATA da consulta pública para criação da RESEX do Rio Unini. *In*: CADENHOF, 2009, p. 76).

Os registros em Atas apresentam a insatisfação dos moradores quanto ao modelo (RDS) proposto pelo governo do Estado; entendiam que o Estado não oferecia credibilidade nas promessas feitas, o que muitos julgaram que ele não teria condições de atender as demandas dessas famílias (JACAÚNA, 2015). Este posicionamento levou os moradores a realizarem uma consulta pública com intuito de saber qual era o posicionamento de todas as famílias em relação ao modelo que deveria ser adotado. Com a aprovação dos moradores pelo modelo Resex era hora de lutar junto as instâncias federais, como é destacado pelo entrevistado 1.

Quando batemos o martelo que seria resex teve muita gente que não acreditou, que dizia que a gente não ia conseguir ser federal. Aí os companheiros se reuniram e falamos, se for preciso a gente acampa em Brasília e só sai de lá quando o presidente falar com a gente. Teve gente que riu porque disse que ele não ia atender. Nós persistimos e tai, o presidente Lula e a ministra a Marina receberam a gente e assinaram os papéis (Entrevistado 1, Pesquisa de Campo, 2018).

O pedido da criação da RESEX foi encaminhado pela AMORU ao CNPT/IBAMA, em 27 de fevereiro de 2004, cujo reconhecimento só veio no dia 21 de junho de 2006, mediante do decreto presidencial. A conquista dos moradores do

Rio Unini é reflexo do processo de luta de um grupo que sentiu “lesado no interior da sociedade; como contestação do Estado e à hegemonia dos grupos no poder; como uma manifestação que procura recriar formas mais justas na ordem social (LOREIRO, 2009, p. 195).

Figura 5 – Cooperativa de Castanha dos Moradores do Rio Unini



Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

Em virtude dos argumentos aqui apresentados, é observado que os moradores do Rio Unini apresentam uma forte articulação com outros atores sociais, o que contribuiu para o seu processo de formação política e a permanência nas terras em que são posseiros há anos. Para Wagner (1989, p. 5) estas formas sociais de organização não representam apenas simples “respostas a problemas localizados. Suas práticas alteram padrões tradicionais de relação política com os centros de poder e com as instancias de intermediação, possibilitando a emergência de lideranças que prescindem dos que detém o poder local”.

A articulação dos comunitários do Rio Unini com a ONG FVA e seu processo de formação político por meio da participação em seminários e grupos de trabalho e a criação de sua associação de moradores foi decisiva no processo de criação da UC. Diante dos fatos aqui apresentados, compreende-se que a luta pela criação da Resex representou não somente a preservação dos recursos naturais, mas desdobrou-se com a preservação do próprio homem, suas histórias e modo de vida, os quais não podem ser dissociados com o meio em que está inserido

## **CAPÍTULO II – CENÁRIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA RESEX DO RIO UNINI**

Os Conselhos de UCs têm a importante função de acompanhar a implementação da política ambiental, fiscalizar, propor normas, assegurar a proteção ambiental, mediar conflitos, atuar na gestão compartilhada, entre outros. Nesse sentido, este capítulo tem por objetivo conhecer o processo de participação política dos atores que compõem o Conselho Deliberativo da Resex do Rio Unini (CDRRU), em um primeiro momento sua caracterização e estrutura, os atores que fazem parte e por fim, as ações desenvolvidas por eles.

### **2.1. O Conselho Deliberativo da Resex do Rio Unini: caracterização estrutural**

Os conselhos são importantes instrumentos de controle social, possibilitam o debate entre sociedade e Estado. Nesta perspectiva, os conselhos de áreas de proteção ambiental apresentam-se como um importante instrumento democrático ao permitir que famílias que vivem dentro das UCs, e outras organizações interessadas, construam, em parceria com o Estado, políticas públicas que estejam de acordo com a sua realidade e necessidades.

O CDRRU foi criado através da Portaria nº 87, de 6 de novembro de 2009, com a participação de 22 conselheiros e seus suplentes representando as comunidades e instituições que estão ligados à área de proteção ambiental.

Art. 1º Criar o Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Rio Unini/AM, com a finalidade de contribuir com ações voltadas à efetiva implantação e implementação do Plano de Manejo dessa Unidade e ao cumprimento dos objetivos de sua criação.

Art. 2º O Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Rio Unini é composto pelas seguintes representações (titulares e suplentes):

#### **DAS INSTITUIÇÕES**

I - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio;

II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA;

III- Prefeitura Municipal de Barcelos/Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SEMMA/AM;

IV - Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - SDS do Amazonas;

V - Fundação de Vigilância em Saúde do estado do Amazonas- FVS;

VI - Fundação Vitória Amazônica - FVA;

VII - Associação dos Moradores do Rio Unini - AMORU;

VIII - Igreja Presbiteriana;

IX - Câmara Legislativa de Barcelos/AM;

X - Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS;  
XI - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.  
DAS COMUNIDADES  
I - Vila Nunes; II - Vista Alegre; III - Floresta; IV - Lago da Pombas; V - Manapana;  
VI - Tpiira; VII - Democracia; VIII - Terra Nova; IX - Lago das Pedras  
(BRASIL, Portaria 87 de 6 de novembro de 2006).

A primeira reunião do referido conselho foi realizada no dia 01 de fevereiro de 2010, com a oficialização dos nomes dos conselheiros escolhidos nas comunidades e os representantes das instituições que aprovaram a gestão participativa como modelo de governança desta UC. Dezenove anos depois de sua criação, o conselho conquistou importantes vitórias, ao mesmo tempo sofreu mudanças com a composição de seus membros, como é o caso Conselho Nacional dos Seringueiros e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, os quais deixaram de participar do CDRRU devido ausências nas reuniões.

O CDRRU possui um regimento interno que define a sua organização estrutural, os direitos e deveres de seus conselheiros. O regimento também apresenta os objetivos e as competências, onde destaca-se: definir mecanismos de tomada de decisão que assegurem a efetiva participação das populações tradicionais na gestão da RESEX, de modo a evitar a reprodução das diferenças de poder existentes; promover ampla discussão sobre o papel da RESEX e a sua gestão” (ICMBIO, Art. 3, 2012c).

Quanto a sua estrutura o regimento prevê cinco subestruturas, a saber: a presidência, a vice-presidência, a secretaria executiva, a plenária e os grupos de trabalhos. A presidência do conselho, segundo o regimento interno e a normativa 02/2007, é exercida pelo chefe da UC e a vice-presidência deverá ser exercida por um dos moradores das comunidades (ICMBIO, 2012). As secretarias executivas são compostas por dois membros com mandato de dois anos, sendo substituídos através de eleição após esse período. Poderão assumir essas secretarias um representante do ICMBIO e o segundo um representante poderá ser um comunitário ou representante de instituições que fazem parte do conselho.

**A Plenária** é o órgão responsável pelas deliberações das pautas apresentadas, deve ter 50% mais 1 dos representantes das comunidades. De acordo com o regimento, será indicado para cada vaga do CDRRU, “um representante titular e pelo menos um suplente e no máximo dois, as quais deverão pertencer a mesma ou a diferentes entidades e representações da sociedade civil,

desde que de um mesmo segmento. Cada membro titular do CDRRU terá um suplente, que a substituirá nas suas ausências e impedimentos legais e eventuais” (ICMBIO, art. 4, 2002).

Abaixo, a imagem retrata o intervalo da Reunião do Conselho Integrado Jaú/Unini<sup>18</sup>. Este encontro aconteceu entre os dias 21 a 23 de maio de 2019, na sede do município de Novo Airão.

Figura 6 – Plenária do Conselho Integrado Jaú//Unini



Fonte: Pesquisa de campo, 2019.

Para que estes representantes se façam presentes nos dias da reunião é necessário um importante trabalho de logística articulado pela parceria entre o ICMBio e o PARNA Jaú. Ambas as instituições seguem as orientações da normativa 02/2007, que destaca a necessidade de “promoção dos meios necessários e

---

<sup>18</sup> O Parna Jaú e a Resex do Rio Unini são duas unidades que encontram-se próxima compartilhando recursos naturais. A integração dos conselho corrida em 2011, foi uma alternativa pensada para que ocorresse a gestão integradas das UCs, pois existem famílias que vivem de um lado na Resex do Unini e de outro no Parque Nacional do Jaú, as decisões tomadas em ambos os conselho não era apenas interesse de uma unidade, mas afetava a vida de outras famílias. Entretanto, o Parna Jaú por ser uma Uc de proteção Integral da natureza seu conselho é de caráter consultivo, mas, o que não enfraquece a participação de seus membros diante das ações apresentadas em assembleia.

adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na gestão da Unidade” (BRASIL, 2007, p. 01).

Para a efetividade de tal orientação algumas providências são necessárias, tais como o combustível para o deslocamento dos conselheiros até a sede de Novo Airão, a disponibilidade de alojamento em pousadas e as refeições. Em se tratando da região Amazônica, consolidar o que está preconizado nos dispositivos legais é um desafio, tendo em vista a vasta extensão territorial e as dificuldades no acesso à informação.

Quando estes moradores desejam entrar em contato com o ICMBIO ou vice-versa, é através de ligações aos telefones públicos, ainda existentes em algumas comunidades, uma vez que nem todas possuem o equipamento funcionando e a rede de telefonia não funciona na região. A estratégia encontrada é aproveitar “carona” dos barcos que vão até as comunidades ou vem a Novo Airão, para que correspondências, documentos e convites cheguem com antecedência para os comunitários.

A ida até as reuniões configura-se desafiadora para muitos conselheiros, pois além das longas distâncias percorridas, muitos precisam interromper suas atividades cotidianas para estarem ali, as conselheiras que possuem filho geralmente trazem as crianças ou deixam sob responsabilidade de algum parente.

Ao chegarem nas reuniões os conselheiros são recepcionados com um café da manhã, momento em que também aproveitam para reencontrar velhos amigos de caminhada política. O intervalo das reuniões (café, lanche, almoço e jantar), configura-se como um importante campo de troca de informação, inquietações e até mesmo das articulações políticas, que serão debatidas no decorrer do encontro.

Antes da reunião os conselheiros assinam a lista de frequência e recebem um kit contendo caneta, bloco de notas e a programação prevista para os três dias de reunião. Ao início do encontro eles são informados a respeito das pautas que serão discutidas, e tem a liberdade de apresentar pautas adicionais que serão debatidas ao longo da reunião. É no início da assembleia que as regras de convivências são estabelecidas (evitar sair toda hora, não ficar de conversas paralelas, não ficar no celular (principalmente quem é de fora) e tentar chegar nos horários estabelecidos) afim de assegurar o processo democrático. Esse é um dos momentos mais aguardados entre os conselheiros, já que este tem a possibilidade de apresentar demandas que interferem no dia a dia de sua comunidade. Nas observações *in loco*

foi possível identificar dois perfis de conselheiros. O primeiro que tem facilidade na interação com o público e por isso exerce um papel estratégico de liderança; o segundo são os observadores que fazem poucas intervenções durante a plenária.

Durante a pesquisa de campo, foi possível observar que as reuniões em geral duram três dias e os assuntos mais recorrentes estão relacionados aos seguintes pontos: Plano de manejo da Unidade, Termo de compromisso, apresentação de pesquisas acadêmicas, aplicação de planilha de atendimento de saúde e educação, questões referentes a COOMARU e AMORU, avaliação do conselho, entre outros.

Os conselheiros fazem anotações das apresentações e frequentemente questionam quando possuem dúvidas. Foi perceptível que alguns temas despertam mais polêmicas durante a reunião, sendo os seguintes: acordo de pesca, redelimitação do parque, implantação do turismo de base comunitária. O plano de manejo é um dos temas que mais movimentam a discussão entre os conselheiros.

Outro tema questionável e conflituoso é a prática da pesca esportiva, pois envolve não apenas o interesse dos comunitários, mas também a participação do ministério público na regulamentação e transparência das ações desenvolvidas, incluindo estudos detalhados em torno dos impactos que esta prática pode ocasionar.

Figura 7 – Momento da aprovação da pesquisa



Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

Outro momento importante é o da votação, levado com muito rigor pelos participantes. A figura 6 representa o processo de votação para aprovação desta pesquisa, quando, a convite da presidente do CDRRU, apresentei o projeto, os objetivos, os procedimentos metodológicos e outros. Naquele momento, alguns conselheiros questionaram qual seria o benefício da pesquisa para as comunidades e qual o retorno ao CDRRU.

Após esclarecer os questionamentos, o mediador solicitou à assembleia que iniciassem o processo de votação, orientando que os favoráveis a realização da pesquisa levantasse a mão. A pesquisa foi aprovada por unanimidade, para o alívio das angústias, próprias dos pesquisadores que submetem suas propostas em espaços políticos conflituosos como são os conselhos. Ressalta-se que alguns conselheiros mencionaram sua satisfação ao saber da realização de um estudo que contemplasse a valorização de seu protagonismo político.

Na referida figura 7 é possível perceber a participação de outras pessoas que estiveram na reunião para apresentar suas demandas, estas não têm direito a voto. Na ocasião, destacam-se os profissionais da secretaria de saúde, que foram solicitar junto ao conselho um acento. O mediador novamente solicitou a aquiescência da planária que, por unanimidade, aprovou a demanda, pois os conselheiros entenderam que a participação da secretaria de saúde de Barcelos seria uma importante aliada para o acesso das famílias daquela UCs aos serviços de saúde.

Por fim, as reuniões configuram-se como importante momento do processo decisório nos conselhos, pois nelas as decisões são construídas de forma democrática, contudo estas reuniões não funcionam sem o protagonismo das pessoas que compõem o conselho e o que marca a democracia é justamente a pluralidade dessas pessoas, que será apresentado a seguir.

## **2.2. Os atores sociais**

Os conselhos como espaço de participação de representantes do Estado e sociedade civil, constituem-se como uma arena de múltiplas ideologias e interesses. Visando resguardar a identidade e sigilo profissional dos entrevistados, optou-se por identificá-los por meio de números de 1 a 20. Nesse sentido, a pesquisa realizada entre 2018 e 2019, indicou que o conselho é composto por uma pluralidade de participantes, com idade entre 24 a 65 anos, com a maior prevalência os

conselheiros com idade entre 41 a 55 anos (58%), desenvolvem as seguintes atividades: agricultura, manejo de peixe, manejo de castanha, vereador, engenheiro, agente de saúde, aposentados e gestores.

Os conselheiros do sexo masculino ainda são maioria (75%) e apenas 25 são mulheres. Para Lüchmann e Almeida (2009, p. 88), alguns fatores podem ajudar a entender a baixa participação feminina na vida política. Um dos pontos citados pelas autoras está relacionado ao tempo. Muitas se desdobram entre a participação em atividades políticas e as atividades domésticas, pois nem sempre as responsabilidades de cuidar da vida doméstica são distribuídas igualmente entre os homens e mulheres associando “o feminino ao espaço doméstico, e o masculino à grande política”.

Outro ponto apresentado pelas autoras está relacionado a questões emocionais tais como as “desilusões pelo não retorno do dispêndio de alta energia e investimento; as hostilidades enfrentadas no mundo da política (oposições, ataques pessoais, discriminações, etc.); as pressões e as ansiedades que pesam sobre os indivíduos nos processos de tomadas de decisões” (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2009, p. 88).

Conforme Phillips (1991), a invisibilidade das mulheres na vida política tem raízes históricas, pois o processo de socialização e o constrangimento cultural contribuíram com o processo de constrangimento político institucional tais como: os sistemas eleitorais, conformação partidária, a legislação, entre outros. Em conversa com as conselheiras, destacaram a dificuldade de deixar suas casas porque estavam preocupadas com filhos, roçados, criação de bichos. Por outro lado, houve entrevistadas que destacaram o incentivo do marido e de outros conselheiros, por compreenderem que elas teriam importantes contribuições a partilhar no conselho.

No que se refere à escolaridade 42% possuem o ensino fundamental incompleto, 32% possuem o ensino médio completo, 16% possuem o ensino superior e 10% não tiveram a oportunidade de frequentar uma sala de aula. Salienta-se que apenas os representantes do Estado possuem ensino superior, enquanto os representantes da sociedade civil (maioria comunitários) o acesso a políticas educacionais fora limitadas ou quase inexistentes, dificultando que pudessem terminar seus estudos.

O reflexo dessa fragilidade no ensino é apontado pelos conselheiros em sua capacidade técnica, 45% dos entrevistados têm dificuldade em interpretar as

documentações apresentadas nas reuniões, e não conseguem entender a linguagem utilizada por alguns debatedores em suas exposições.

De acordo com os entrevistados:

Minha dificuldade é no jeito que algumas pessoas quando vão se apresentar falam. Às vezes eu não consigo entender o que estão dizendo. Quando é assim eu presto atenção no que os outros colegas falam, eu quando tem o intervalo eu vou e pergunto pra alguém, aí tiro minhas dúvidas (Entrevistado 10, Pesquisa de Campo, 2018- 2019).

Pra mim tem vezes que eu tenho dificuldade em entender o que tão falando. Agora estavam falando do que foi gasto, eu não entendi direito, porque ela disse que o dinheiro voltou porque não puderam gastar. Eu achava que tinha dinheiro poderia gastar com o que quisesse, e muita gente pensou igual. Mas pelo que ela falou não é assim, tem coisa que pode e outras que não podem ser gastas (Entrevistado 7, Pesquisa de Campo, 2018-2019).

A pesquisa identificou que os conselheiros com menor grau de instrução apresentam algumas dificuldades em interpretar documentos (orçamento, leis, regimento) apresentados nas reuniões do conselho. Essa dificuldade acentua-se pela linguagem que alguns debatedores utilizam, refletindo na qualidade da participação desses conselheiros. Tatabaga (2005) e Teixeira (2005) sinalizam o acesso à educação como uma das fragilidades para a efetivação democrática dos conselheiros. Para as autoras essa capacidade técnica contribuiria na melhoria do processo decisório e deliberativo.

Nesse sentido, Gohn (2003, p. 92) assevera que:

Faltam curso ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetro que fortaleça a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração.

A formação continuada apresenta-se como uma importante aliada no processo de transmissão de informação entre os membros do conselho, tendo em vista a dinamicidade das legislações ambientais e as possíveis mudanças de representantes da sociedade civil. O acesso a seminários, palestras, cartilhas informativas, entre outros, contribuiria para que os novos conselheiros tivessem maior domínio das temáticas apresentadas nas reuniões, além disso, permitiriam a

quem já está há bastante tempo, atualizar seus conhecimentos em torno dos novos debates e legislações vigentes.

Registra-se um importante projeto que vem sendo desenvolvido pela FVA junto aos adolescentes da Resex do Rio Unini e Parque Nacional do Jaú denominado “Jovens Conselheiros”. Este projeto tem por objetivo sensibilizá-los a participarem como futuros representantes dos conselhos por suas comunidades. O projeto oferece oficinas voltadas à temática ambiental, orientações relacionadas às atividades do conselho, oratória, grupos de trabalho, entre outras atividades que ocorrem em paralelo às reuniões do conselho. Cada adolescente permanece durante dois anos, recebendo uma certificação por sua participação dentro do projeto.

Figura 8 - Atividades com os Jovens



Fonte: pesquisa de campo, 2019.

Figura 9 - Apresentação da atividade



Fonte: pesquisa de campo, 2019.

Recentemente a Fundação Vitória Amazônia anunciou que executará em 2021 o projeto **“Rotas e Pegadas: Caminhos Integrados para o Desenvolvimento do Baixo Rio Negro”**, que tem por objetivo formar lideranças para atuarem como multiplicadores de conhecimento, bem como, capacitar os jovens para discutirem políticas públicas. De acordo com o coordenador executivo da FVA, Fabiano Silva, “como trabalhamos com lideranças comunitárias desse território, buscaremos capacitar essas pessoas por meio de ação multiplicadora de conhecimento, já temos 5 organizações comunitárias que ajudarão com essa meta, com ações voltadas para pescadores do Rio Negro, aos empreendimento de turismo

e para a formação de jovens lideranças<sup>19</sup>. O projeto terá início em abril de 2021 com a duração de 30 meses abrangendo o Parna de Anavilhanas, Parna Jaú, Resex do Rio Unini, RDS do Rio Negro, RDS do Anamá, RDS Puraga-Conquista e Parques Estaduais do Rio Negro setor Norte e sul.

Por outro lado, a pesquisa buscou conhecer se os conselheiros entrevistados que faziam parte de associações, sindicatos, e se exerciam cargos de direção. Para esta pergunta os participantes poderiam responder mais de uma opção.

Gráfico 1 – Faz parte de alguma associação?



Pesquisa de Campo, 2018.

Os dados obtidos apontam que a Associação dos Moradores do Rio Unini (AMORU) possui 35% da adesão dos entrevistados, seguido pela Cooperativa Mista de Agroextrativismo do Rio Unini (COOMARU), 3% dos participantes relataram fazer parte de associação indígena. A pesquisa constatou que os conselheiros que residem fora da UC, não fazem parte de qualquer tipo de organização política. Para os conselheiros que residem nas comunidades as associações e cooperativas assumem um importante papel na promoção da visibilidade perante a sociedade,

<sup>19</sup> <https://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/projeto-na-amazonia-forma-jovens-liderancas-para-discutir-politicas-publicas>.

pois, as associações e cooperativas fortalecem o coletivo e ajudam no acesso a políticas públicas.

Questionou-se aos participantes se eram filiados ou não a partidos políticos, 70% dos entrevistados relataram não ser filiados, enquanto 30% afirmaram que são (PT, PC do B e PSB), e que muito de seus posicionamentos políticos vieram do processo de formação partidária. Um dos conselheiros exerce cargo de vereador tendo assumido inclusive como vice-prefeito do município de Barcelos. Alguns conselheiros relataram que se desvincularam dos seus partidos em razão do deslocamento entre as comunidades e os locais de reunião. E há quem estude filiar-se a algum partido político devido a pretensão em exercer cargo público como vereador.

Quanto ao seu tempo como conselheiro a pesquisa revelou que 38% estão entre 1 a 5 anos exercendo a função, 29% estão entre 5 a 10 anos como conselheiro e 33% estão desde o início da criação do conselho. Quando questionados o porquê de sua participação como conselheiro relataram que:

No início eu nem sabia que era conselho, quando falaram que precisava criar eu imaginei algo como se fosse pra dar conselho as pessoas. Então vieram as oficinas da FVA, eles explicaram porque a gente tinha que lutar, teve gente que viajou pra outras unidade e quando voltada vinha falando como era, e isso foi dando um outro sentido. Hoje eu vejo o quanto isso aqui é importante, o quanto nos ajuda aprender, que isso é a força da comunidade, se você for sozinho e falar eu sou da comunidade tal ninguém te dar importância, mas se você diz eu sou conselheiro as portas se abrem (Entrevistado 4, Pesquisa de Campo, 2018-2019)

Olha eu sou antes e depois do conselho, porque aqui a gente aprende muita coisa, você aprende a questionar, a não ficar calado, então sem o conselho a gente ia ser obrigado a aceitar tudo, e a gente aprende que não é assim, que conselho é luta (Entrevistado 2, Pesquisa de Campo, 2018-2019).

Destaca-se em meio aos relatos apresentados a importância da emancipação política dos indivíduos. Para os conselheiros o papel desenvolvido pela ONG FVA foi importante no processo pedagógico da autonomia política, pois através de oficinas, intercâmbio com outros movimentos, participações em conferências, foram construindo um novo olhar em torno de sua realidade. Freire (1978) apresenta a educação como um ato político, sugerindo que é preciso romper com as ideologias, com o sistema dominante para ter acesso a igualdade, oportunidades e justiça social.

A pesquisa buscou conhecer também qual seriam os caminhos para torna-se conselheiro. No caso dos que representam instituições IDAM, INCRA e FVS a indicação é feita por seus respectivos gestores que verificam as disponibilidades de seus técnicos para participarem das reuniões. Durante as reuniões dos anos de 2018 e 2019, não houve representantes do INCRA, quanto ao Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas (IDAM), seu representante já possuía experiência com outros conselhos, mas no ano de 2018 era seu primeiro ano dentro do conselho integrado Jaú e Unini. Em sua apresentação o conselheiro disse que aquela temática era nova para ele, mas que iria buscar conhecer para contribuir com as discussões.

A participação de um novo membro no conselho sempre é bem vinda por todos, pois estes acreditam que se as instituições participarem, seria mais “fácil” encaminhar suas demandas. Nesse sentido, o conselho torna-se uma importante ferramenta dos comunitários para serem ouvidos pelas instituições estatais. Durante as reuniões, solicitações foram registradas em atas para os diversos órgãos como FVS, secretaria de saúde de Barcelos, IDAM, para que fossem realizadas ações juntos às famílias. Quando questionada a uma das conselheiras se a entrada de novos membros sem conhecimento da temática não iria prejudicar os debates, esta respondeu: “não, a gente acha bom, porque é difícil falar com esse povo, aqui a gente pega eles e faz eles se comprometerem e tudo fica registrado no papel, o ruim é não ter ninguém, porque com o tempo eles aprendem, foi assim com todo mundo” (Entrevistado 5, Pesquisa de Campo, 2018-2019).

Por sua vez, nas comunidades o processo eleitoral é diferente, os comunitários que desejam ser conselheiros devem colar seu nome à apreciação da comunidade, caso tenham êxito nas eleições tornam-se representantes. Todavia, nem sempre esse é o caminho percorrido. Muitos estão há mais de 10 anos devido à ausência de pessoas que queriam atuar como conselheiro. Durante as entrevistas os participantes sinalizaram o desejo de deixar de atuar nas reuniões, porém, como ninguém em suas comunidades se compromete em participar, estes acabam retornando para a suas funções.

A apatia da população em atuar das decisões políticas não é um problema exclusivo do conselho Deliberativo do Rio Unini. Para Dahl (2009), essa omissão em participar das decisões políticas é explicado pela crença de que os governantes não estão interessados em resolver a situação da população e que as reivindicações não

serão resolvidas. Sani (1986, p. 56), define a apatia política como um estado de “indiferença, estranhamento, passividade e falta de interesse pelos fenômenos políticos. O apático não é nunca um protagonista ativo dos acontecimentos políticos, mas acompanha-os como expectador passivo e, mais frequentemente, ignora-os inteiramente”.

Moises (1995) destaca que esse mal-estar e a desconfiança em relação à política não é um problema exclusivo brasileiro, mas, apresenta-se também em outros países da América Latina. Estas ideias ganham forças no cenário onde a inflação tornou-se crônica, os governos assumem comportamento privatista desqualificando os serviços públicos em favor do privado, os índices de desemprego crescem exponencialmente, a renda não é dividida de forma justa concentrando-se nas mãos de uma minoria e a prática abusiva de corrupção é constante nos governos.

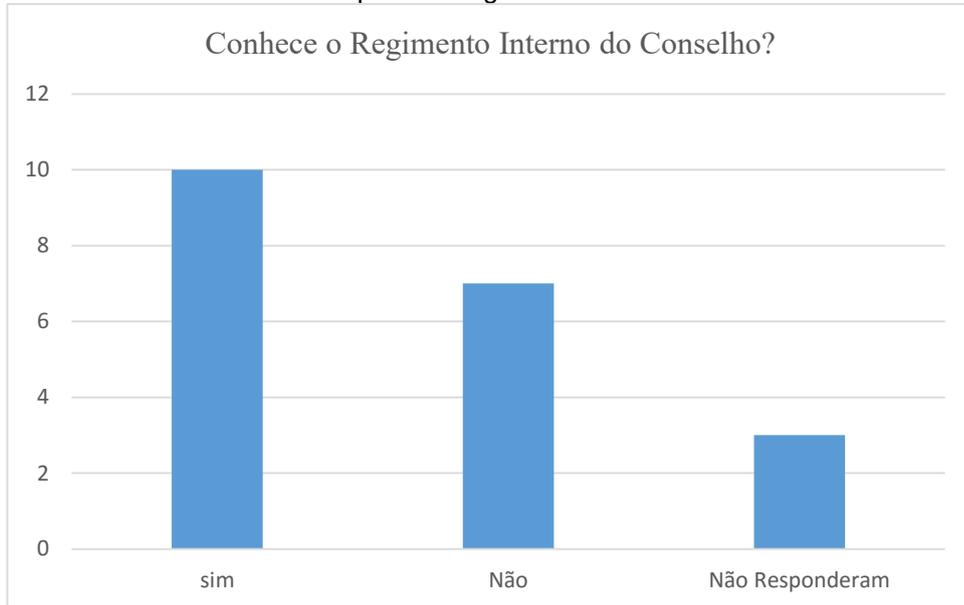
Na última reunião ocorrida em maio de 2019, foi sinalizado a necessidade de substituição de alguns conselheiros, tendo em vista que alguns já permanecem por algum tempo no cargo, e o ideal é que outras pessoas também possam participar e contribuir com o processo democrático. Nesse sentido, Dahl (2009, p. 49) sinaliza cinco critérios fundamentais para efetivação do processo democrático:

**Participação efetiva:** antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter a oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política; **Igualdade de voto:** quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter a oportunidade iguais e efetivas de votos e todos devem ser contados como iguais; **Entendimento Esclarecido:** dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter a oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências; **Controle do programa de planejamento:** os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais s questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim escolherem; **Inclusão dos adultos:** Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanecem deveriam ter o pleno direito de cidadão nos primeiros de nossos critérios.

Para o autor estes critérios são importantes para a manutenção democrática, cada uma destas regras contribui para que homens e mulheres tenham seus direitos respeitados e que não existam pessoas com maior ou menor poder de influencias nas decisões. Diante destas informações, questionou-se aos conselheiros se estes

tinham conhecimento do Regimento Interno do Conselho, pois estes direciona as ações dentro desta instituição.

Gráfico 2 – Conhecimento a respeito do regimento do Conselho

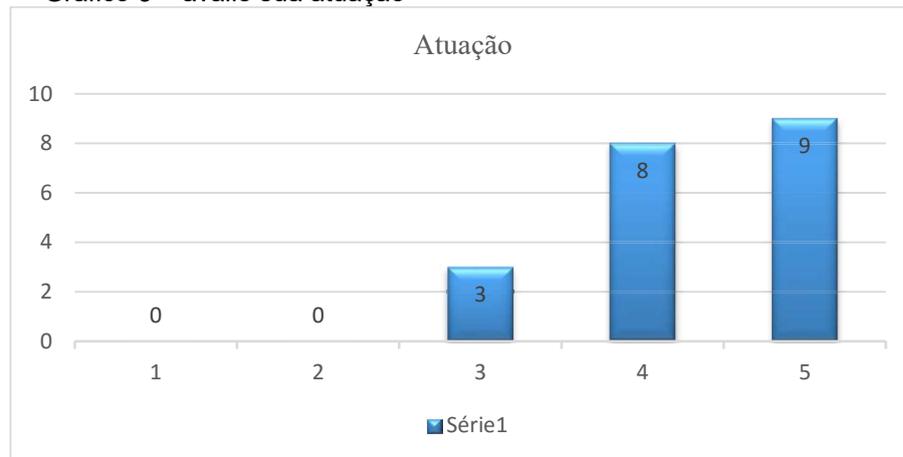


Fonte: Pesquisa de campo, 2018-2019.

Os dados da pesquisa apontaram que dez dos entrevistados responderam ter conhecimento do referido regimento, sendo estes os membros mais antigos e pertencentes às comunidades. Entretanto, quando questionados se tinham conhecimento do Plano de Manejo da Unidade apenas dois participantes declararam não ter conhecimento, o que foi justificado por estarem residindo fora da UC e pela sobrecarga diária de trabalho. De acordo com Darl (2009) essa fragilidade ao acesso as informações e um entendimento esclarecido do tema interferem processo democrático, tendo em vista que nem todos os conselheiros terão as mesmas oportunidades para apresentar seus pontos de vistas, construir propostas coerentes com os temas apresentados, transmitir as informações a outros companheiros.

Por conseguinte, solicitou-se aos entrevistados que realizassem uma auto avaliação de sua atuação como conselheiros. Foram orientados que atribuísem uma nota para sua atuação, de 1 a 5, e se possível justificassem suas notas.

Gráfico 3 – avalie sua atuação

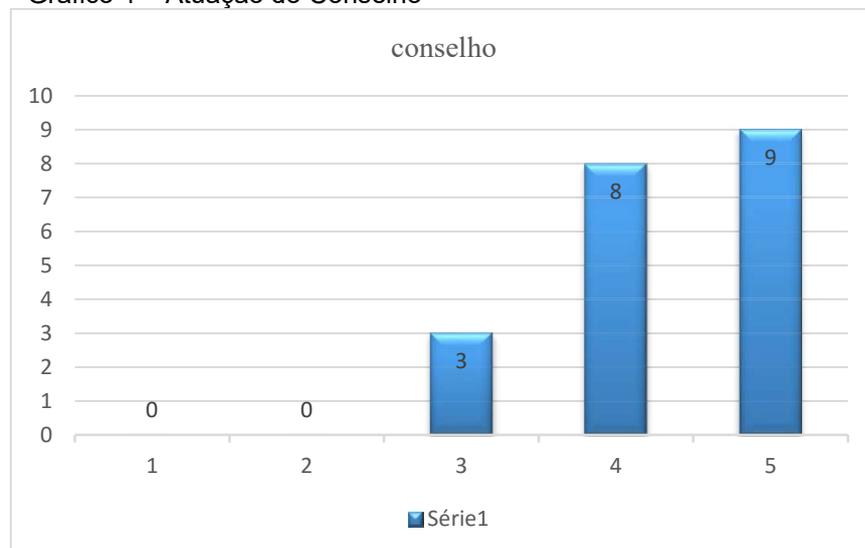


Fonte: Pesquisa de campo, 208-2019.

Os dados indicam que parte dos entrevistados atribuiu nota 4 para seu desempenho. Quanto a justificativa os conselheiros são enfáticos ao apontarem a distância das comunidades até as cidades em que se encontram os órgãos como ICMBio, FVS, INCRA, Colônia de pescadores e outros. Um dos entrevistados que atribuiu nota 5 apresenta a seguinte justificativa: “olha poderia ser melhor, mas é difícil só se dedicar ao conselho, a gente precisa trabalhar, nem todo tempo tem o combustível pra vim na cidade, os telefones nem sempre funcionam, então não é má vontade, mas nem sempre temos as condições pra fazer nosso trabalho”.

Por oportuno, os participantes foram indagados sobre a nota que dariam para a atuação do conselho frente às demandas que são levadas até a plenária.

Gráfico 4 – Atuação do Conselho



Fonte: Pesquisa de campo, 2018-2019.

Quanto à atuação do conselho os participantes avaliaram como boa, reconhecendo as limitações que esta instituição possui. É importante destacar que o CDRRU está ligado ao ICMBio. Os recursos para os encontros, reuniões e materiais informativos, provém de um orçamento destinado por autarquia, conforme a normativa nº 9, de 05 de dezembro de 2014, art. 35, o qual estabelece que “o Instituto Chico Mendes deverá garantir, quando necessário, os recursos e os meios para a formação e o efetivo funcionamento dos conselheiros, o que não prejudica ou restringem apoio que possam ser prestados por outras organização e parceiros locais” (ICMBIO, 2014).

Entretanto, o trabalho desta instituição vem sendo comprometido pelos recursos humanos e financeiros cada vez mais escassos. A Figura 10 apresenta o orçamento do governo federal entre os anos de 2010 a 2019 para os assuntos relacionados a pasta do meio ambiente.

Figura 10 – Orçamento do Governo Federal para a Pasta do Meio ambiente

**Cortes profundos na área ambiental, ao todo, o decreto nº 9741, de 29 de março de 2019, cortou R\$ 187 milhões do orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA).**



Fonte: Brasil de Fato, 2019<sup>20</sup>.

<sup>20</sup><https://www.brasildefato.com.br/2019/05/03/bolsonaro-corta-95-do-orcamento-das-acoes-destinadas-a-combater-mudancas-climaticas/>

A figura apresenta um panorama dos cortes a partir da criação do Decreto 9.741, de março de 2019, assinado pelo presidente Jair Bolsonaro. Este decreto anunciou o corte de 187 milhões para a pasta do Ministério do Meio Ambiente, o qual afeta o Orçamento para a Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (corte de 11,2 milhões), controle e fiscalização (24,8 milhões), na Fiscalização Ambiental e Preservação e Combate a incêndios Florestais (corte 15,5 milhões) e no apoio a criação, gestão e implementação das Unidades de Conservação Federais (45 milhões).

Diante deste cenário, o trabalho em áreas de proteção ambiental vem sendo comprometido, o que dificulta o cumprimento do que é preconizado na política ambiental brasileira, sendo observado nos relatos das gestoras do Parque do Jaú e Resex do Rio Unini, na reunião do Conselho integrado JÁU/UNINI, em outubro de 2018.

É humanamente impossível trabalhar nas condições que temos hoje, somos 4 funcionários, para dar conta de uma área de enorme, não tem como! Ou você fiscaliza ou você administra, a gente tenta fazer um pouco dos dois, mas é muito difícil (Gestora do Parque do Jáu, Pesquisa de Campo, 2018).

As vezes podem até pensar que é má vontade, mas, os recursos financeiro e humanos são cada vez mais limitados, a gente tem que trabalhar em parceria pra coisa acontecer, tem que pedir fulano se você for pode levar essa gasolina pra base, ou pode levar esses documentos (Gestora da Resex do Rio Unini, Pesquisa de Campo, 2018).

Tais relatos expressam o processo de precarização sofrido pelos trabalhadores que executam a política ambiental, uma vez que são obrigados a operacionalizar a política com baixos recursos. Outro aspecto importante apresentado é o cenário de contradição entre capital-meio ambiente, isso ocorre porque o Estado não é uma unidade, muitos interesses permeiam o seu interior.

Por fim, conhecer quem faz parte do CDRRU permite compreender como estes conselheiros vêm construindo a política dentro desta importante arena de disputa, e se de fato o processo democrático vem sendo construído e de que forma a sociedade civil vem participando da construção democrática de sua realidade.

### 2.3. Ações e demandas do Conselho Deliberativo

No ano de 2012 as reuniões do Conselho Deliberativo do Rio Unini passaram a ser integradas com as reuniões do Conselho Consultivo do Parque do Jaú, tendo em vista que a maioria das comunidades do Rio Unini estão localizadas em terras dentro dos limites do Parque Nacional do Jaú, e parte das demandas e informações trazidas impactavam diretamente as duas UCs. Ambos os conselheiros podem apresentar pautas adicionais a reunião, todavia apenas os conselheiros do Rio Unini possuem legislação que reconhece seu direito a voto.

Figura 11 – Pautas das reuniões do Conselho Integrado da Resex do Rio Unini e Parque do Jaú



Fonte: Pesquisa de campo, 2018-2019.

No processo da pesquisa de campo, as Atas de 2010 a 2013 foram solicitadas ao presidente do Conselho. Após disponibilização, estas foram organizadas por períodos e por demandas que mais sobressaíram durante as reuniões. As pautas das reuniões são definidas pela presidente do conselho e apresentadas no início das reuniões. Entretanto, todos os conselheiros tem a

oportunidade de apresentar pautas adicionais, bem como, é reservado a eles um espaço no decorrer dos dias do encontro para que suas demandas sejam expostas.

Quadro 1 – Atas do Conselho Deliberativo do Rio Unini

ATA	PERÍODO	DEMANDA
4ª Ata Reunião Ordinária	1 de dezembro 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação, Saúde, Previdência social</li> <li>• Pesca esportiva;</li> <li>• Mosaico;</li> <li>• Educação ambiental;</li> <li>• Plano de manejo;</li> <li>• Apresentação da POA ARPA;</li> <li>• Termo de compromisso da Resex com o PARNA Jaú;</li> <li>• Redelimitação de terra,</li> <li>• Descumprimento de regras,</li> <li>• Convite para a Comunidade de Pataú fazer parte do Conselho</li> </ul>
5ª Ata	13 abril de 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrada da FVS;</li> <li>• Plano de manejo,</li> <li>• Educação, Saúde, Previdência social, saneamento básico</li> <li>• Corte orçamentário;</li> <li>• Regularização fundiária;</li> <li>• Pesca esportiva; Oficina do Mosaico;</li> <li>• Credito do Incra;</li> <li>• Educação ambiental;</li> <li>• Construção da agroindústria de beneficiamento de castanha no rio Unini;</li> </ul>
6ª Ata Reunião ordinária	7 de agosto de 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Manejo;</li> <li>• Educação, Saúde</li> <li>• Programa de sustentabilidade ambiental e socioeconômica;</li> <li>• Zoneamento da Resex;</li> <li>• Redelimitação da área da Resex,</li> <li>• Licenciamento; pesca esportiva,</li> <li>• Entrada e saída da reserva;</li> <li>• Estratégia da gestão do Unini;</li> <li>• Proposta da identidade visual;</li> <li>• Apresentação de Pesquisa;</li> </ul>
7ª Ata Reunião ordinária	25 de novembro de 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de manejo;</li> <li>• Plano de uso;</li> <li>• Manejo de pirarucu,</li> <li>• Educação, Saúde, Previdência social</li> <li>• Redelimitação das terra;</li> <li>• Projeto de pesquisa de mestrado;</li> <li>• Renovação do conselho;</li> <li>• Visita na resex;</li> <li>• Subsídio para 20 castanheiro;</li> <li>• Barco da AMORU;</li> <li>• Avaliação das ações do Conselho;</li> <li>• Linguagem acessível nas reunião</li> </ul>

1º Reunião Conselho integrado Jáu/Unini	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoramento de Uso de recurso;</li> <li>• Políticas sociais;</li> <li>• Redelimitação das terras;</li> <li>• Apresentação Pesquisa de Doutorado;</li> <li>• Centro social; Barco de Recreio;</li> <li>• Permissão para a ONG Asas do Socorre atuar na resex;</li> <li>• Autorização de projeto de mestrado INPA.</li> </ul>
8ª Reunião Deliberativo	26 de março de 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesca esportiva;</li> <li>• Indicadores socioambientais;</li> <li>• Plano de manejo;</li> <li>• Pesca esportiva;</li> <li>• Educação, Saúde, Previdência social</li> <li>• Redelimitação de terra;</li> <li>• Proposta de Mudança no estatuto;</li> <li>• Apresentação de pesquisa INPA;</li> <li>• Dificuldades orçamentaria Proposta de Mudança no estatuto;</li> <li>• Apresentação de pesquisa INPA;</li> <li>• Dificuldades orçamentaria</li> </ul>
9ª Reunião Deliberativo	--	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesca; Grupo de manejo de pirarucu;</li> <li>• Uso de recursos integrados entre os comunitários PARMA e resex Unini,</li> <li>• Educação, Saúde, Previdência social</li> <li>• Redelimitação de terra;</li> <li>• Lista de regatões; Projeto Mestrado UFRJ;</li> <li>• Beneficiário do Unini;</li> <li>• Planejamento da cooperativa.</li> </ul>
1ª Reunião	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recadastramento das famílias da resex;</li> <li>• Redelimitação das terras; Políticas sociais;</li> <li>• Prestação de contas ICMBIO;</li> <li>• Educação, Saúde, Previdência social</li> <li>• Barco recreio;</li> <li>• Casa de alvenaria;</li> </ul>
2ª Reunião	--	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Proteção para o rio;</li> <li>• Pesca; fiscalização;</li> <li>• Cadastro de moradores;</li> <li>• Educação, Saúde, Previdência social</li> <li>• Redelimitação das terras</li> </ul>
3ª Reunião	--	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa/UFAM;</li> <li>• Apresentação de projeto FVA;</li> <li>• Saída de conselheiro;</li> <li>• Invasão de pescadores no rio Unini;</li> <li>• Educação, Saúde, Previdência social</li> </ul>

Fonte: Pesquisa Documental, 2019.

Para melhor visualização das pautas, optou-se também por apresentar as demandas do conselho no recurso nuvens de palavras. Neste recurso o tamanho da palavra indica a frequência catalogada em Ata, quanto maior for a frequência da palavra maior será sua apresentação na nuvem.



- **Questão Ambiental:** aparece nas Atas como um dos principais temas discutidos em assembleia, destacando-se a criação do plano de gestão, o cumprimento das regras, manejo de cipó, pesca esportiva, entre outras. Nos documentos os comunitários demonstram preocupação com a preservação ambiental do espaço em que vivem. Destaca-se nas Atas as dificuldades orçamentárias, de recursos humanos no processo de fiscalização contra a pesca ilegal, extração de madeira, captura de quelônio e caça.

A invasão de lagos, roubos de animais silvestres também são registrados. Como forma de conter essas invasões os próprios moradores criaram uma base comunitária para fiscalizar a entrada e saída de barcos, eles também podem verificar as irregularidades e encaminhar para o ICMBio ou para os conselheiros existentes na comunidade.

Invasão do Unini: os invasores retiram quelônios entre outros recursos, sendo pessoas de Manaus e outros. Como encaminhamento foi solicitado que os moradores não exponham as fragilidades quanto à proteção vivenciada pelas comunidades e o órgão gestor e propõe-se que seja realizada uma reunião para discutir a aplicação dos recursos de proteção conjuntamente. Propõe-se ainda parcerias entre prefeitura, comunidades, ICMBio e a polícia (ATA 5ª Reunião, 2011, s/p).

Apesar da organização dos moradores e do posto de fiscalização que fica na entrada do Parque do Jaú, muitos geleiros (barco de pesca) conseguem burlar as regras e extrair os recursos naturais tanto do Parque do Jaú como da Resex do Rio Unini. Salienta-se o importante trabalho do ICMBIO e Parque do Jaú, que mesmo com o afunilamento dos recursos para o desenvolvimento de atividades de proteção, conservação dos recursos naturais, as precárias condições de logísticas dadas, se empenham a fazer um importante trabalho junto às famílias que ali residem. Todavia, são áreas cuja dimensão não depende somente da boa vontade dos servidores, mas do apoio do Estado na promoção de condições para o exercício de suas atividades.

- **Questão Fundiária:** quanto a questão relativa à terra, as atas apontaram a recorrência dos pedidos de Redelimitação da área do parque, já que existem comunidades que pertencem ao Parque Nacional do Jaú e possuem muitas restrições quanto ao uso dos recursos naturais. Destacou-se também, a invasão de terras por ex-comunitários. Este ponto causou muitos debates, pois muitas famílias deixam as comunidades por motivos de tratamento de doença, educação, melhoria

na qualidade de vida, e com o passar dos anos retornam à comunidade, fixam residência, mas não formalizam sua situação junto à comunidade e ao ICMBio. Questionou-se neste processo de invasão de pescadores e/ou caçadores em áreas que não pertencem a sua comunidade. Um dos conselheiros toma a palavra e diz que isso não pode existir, porque “peixe e bicho não conhecem território, isso é invenção do homem”.

Nesse sentido, a questão agrária está interligada com a questão ambiental, pois na Amazônia o processo de dominação e expropriação das terras inicia com a exploração e degradação dos recursos naturais e humanos. Estas ações ainda estão presentes na região, acentuando as desigualdades e comprometendo a promoção da cidadania através de políticas públicas e a participação política na região.

Assim, a apropriação indevida de terras é uma das características da ocupação da Amazônia, cujo valor comercial tem despertado o interesse nacional e internacional, refletindo na expulsão de indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas de suas terras. “Na medida em que o espaço e os interesses amazônicos se integraram ao desenvolvimento nacional, o autoritarismo colocou-se como ponto de partida do atual perfil da ocupação da Amazônia” (CARDOSO; MÜLLER, 1977, p. 8).

Na Resex do Rio Unini a Redelimitação das terras é uma das temáticas com maior registro nas Atas. De acordo com o documento, os moradores pedem que o Ministério do Meio Ambiente reveja os limites estabelecidos para estas UCs, pois existem comunidades que estão no Parque do Jaú e que gostariam de fazer parte da Resex, além das restrições impostas na utilização dos recursos ambientais. Aqui se encontra uma coalização de interesses distintos, de um lado as comunidades que já residiam há décadas na região com crenças, valores, laços solidificados, sob o regime dos rios e natureza, porém são obrigadas a adequarem-se a uma nova racionalidade através de regras (leis), cujo desdobramento é a consolidação da esfera de dominação racional/legal.

Para Weber (1992, p. 325) as arenas burocráticas vão se constituindo:

[...] na medida em que 1) se orienta, de maneira significativa, por expectativas que são alimentadas com base em regulamentações, 2) na medida em que tal “regulamentação” foi feita de modo puramente racional com relação a fins, tendo em mente o agir esperado dos associados como

consequência, e quando 3) a orientação provida de sentido se faz, subjetivamente, de maneira racional com relação a fins.

O autor destaca como a dominação racional/legal vai se constituindo na vida em sociedade, desdobrando-se em forma de poder de um indivíduo sobre o outro. É nesta racionalidade que a Resex do Rio Unini é inserida, e que lutam para terem o direito de continuar a vivenciar o seu próprio modo de vida. Além disso, o aspecto legal de criação modelos Resex pode ajudar a compreender as decisões do Estado no processo de formação desta UCs, tendo em vista a resistência do Estado do Amazonas quanto a criação do modelo Resex, pois traria a eles custo pelo estudo fundiário que seria obrigado a fazer, e o pagamento de indenização as famílias que seriam desapropriadas por suas terras.

- **Políticas sociais:** aparecem como uma das demandas recorrentes dos conselheiros, os quais lutam pela construção de escola, energia elétrica para a transmissão das aulas televisionadas, materiais de expediente, medicamento e construção de posto de saúde. Alguns conselheiros apresentam suas descrenças diante destes temas, “toda reunião a gente apresenta as mesmas pautas, saúde, educação, energia, INSS, e cadê que já mudou? Não mudou nada e pelo que vejo nem vai mudar” (ATA, 2011, s/p).

Na última reunião, realizada em novembro de 2018, os conselheiros questionaram o motivo pelo qual a secretária de assistência social não desenvolveu ações no Rio Unini. Destacou-se que muitas famílias só tiveram acesso a programas como bolsa família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e aposentaria devido pertencerem a uma área federal, caso contrário, seriam deixados de lado.

Estas demandas constituem para os comunitários da Resex do Rio Unini como um desafio, pois a eles o acesso a serviços básicos como vacinação, escolas com infraestruturas adequadas, material escolar, saneamento básico, são ofertados de forma precarizada e/ou quase inexistentes. Em conversas informais com comunitários da Resex perguntei se em cada comunidade existia um posto de saúde com medicação disponível a eles; relataram que existe a casa da Agente de Saúde e que esta possui medicação contra malária, “se você tiver outra coisa, uma dor de cabeça, dor de estomago ou outra coisa, ou você traz remédio da cidade e deixa guardado em casa, ou você faz remédio caseiro, porque é difícil, não vem pra cá” (Morador da comunidade Floresta).

As famílias relatam que quando há necessidade de médico, muitos vão até o município de Novo Airão ou Barcelos. “Quando há uma emergência a gente liga pra secretaria de saúde e eles mandam a lancha pegar, mais demora porque aqui é bem longe” (Moradora Lagos das Pedras). Um episódio que descreve a precarização do acesso a serviços de saúde foi o ataque de morcego na comunidade de Taapira, em 2017. Nessa localidade uma família foi atacada enquanto dormia por morcegos, das 6 pessoas atacadas 2 faleceram e uma terceira sobreviveu com sequelas da doença. Os morcegos são transmissores de raiva e, em uma entrevista concedida ao jornal *Amazônia Real*<sup>21</sup> o pai das crianças, e também conselheiro da Resex, fez a seguinte declaração:

Falei para o pessoal da Saúde fazer algo, os morcegos são transmissores de doenças (raiva). Não tem um lugar mais seguro para a gente dormir. Nada foi feito”, lamenta Levi. “É muito difícil [a vacinação], é muito complicado. Quando acontece essas coisas [a doença], aí todo mundo se mobiliza. Às vezes você pode evitar, com uma simples visita, com uma simples prevenção.

Nos registros das Atas é possível identificar inúmeras solicitações de intervenções de políticas sociais naquela região. Entre os registros feitos pelos conselheiros estão: falta de energia elétrica, chuva que danificou o aparelho que transmitia as aulas, medicamento e a presença pelo menos uma vez de médicos nas comunidades, a visita de assistentes sociais para orientação em relação ao bolsa família, aposentadoria e o BPC. Chaves (2001) enfatiza as limitações dos povos rurais da Amazônia no acesso às políticas públicas como saúde, educação, previdência social, reforma agrária entre outras, a qual contribui para o agravamento da condição social e econômica destas famílias.

Nas palavras de Scherer (2004, p. 14):

As disparidades regionais são notórias, confirmadas pelo abandono e pela segregação à qual muitas dessas comunidades se encontram submetidas, sobretudo em microrregiões do Amazonas onde o índice do IDH é baixíssimo. As políticas sociais criadas para responder às demandas dos ribeirinhos são, a nosso ver, excludentes e discriminatórias e as exigências burocráticas são inúmeras e completamente dissociadas de suas vidas, paisagens e espacialidades. Mas não se pode desconhecer que elas dão visibilidade e reconhecimento cívico de existência aos ribeirinhos ao inseri-los nos marcos da institucionalidade estatal.

---

<sup>21</sup> <https://amazoniareal.com.br/resex-rio-unini-pai-do-garoto-que-morreu-com-suspeita-de-raiva-humana-pediu-ajuda-da-saude/> acessado em março de 2019.

A Amazônia que possui um mosaico de terras, rios e florestas, é a mesma que abriga populações com disparidade no acesso às políticas públicas. Dessa forma, a situação de pobreza não é entendida apenas pela ausência de recursos financeiros, mas, se expressa pela fragilidade no acesso a serviços sociais, como de saúde, educação, previdência social entre outros.

Estas políticas de caráter regulador e compensatórias abrem caminhos para velhas práticas coronelistas sobre a população. Para Leal (2012, p. 23), o coronelismo é, sobretudo “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”. Por fim, em muitas comunidades Amazônia a população enfrenta sérios déficits de cidadania, com acesso precarizado aos serviços públicos e convivendo com o analfabetismo.

- **Conflitos:** neste bloco destacaram-se as temáticas da Redelimitação de terras, os conflitos relacionados a pescas, invasão na área do Rio Unini. A pesca apresenta-se como um tema conflituoso entre os moradores; 1) porque alguns comunitários invadem a comunidade de outros, o que foi justificado por um dos membros do conselho, “o peixe não sabe o que é fronteira, quem inventou a fronteira foi os homens (ATA, 2012). Outro destaque é a existência do Turismo de Base Comunitária, tendo a pesca esportiva um dos principais atrativos. Todavia, alguns moradores querem “burlar as regras”, buscando favorecer determinados empresas de turismo, ou não atentarem para alguns requisitos do plano de manejo, o que levou ao Ministério Público intervir e cancelar a pesca e impor a abertura somente quando houver a regularização de todos os requisitos apontado pela mesma.

- **A participação política:** no Rio Unini as Atas apresentam um protagonismo dos atores sociais (principalmente dos moradores da UC) nas tomadas decisões, na RDS esse protagonismo é visualizado na figura dos conselheiros das instituições governamentais como IBAMA, o gestor da RDS e IPAAM. Isto pode ser explicado pela própria ausência dos conselheiros nas reuniões e até os seus desligamentos do conselho.

Santos (2002) ao debater a insistência na forma clássica de democracia, chega à conclusão que este processo vem sofrendo crises que denominou como “dupla patologia”, ou seja, “a patologia da participação, sobretudo em vista do

aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (SANTOS, 2002, p. 42).

É possível perceber que a formação política e a participação de diferentes organizações permitiram um grau de mobilização política diferente no Rio Unini. Nesta UC os comunitários tiveram contato com outros movimentos sociais, participação em eventos com grupos que possuíam pautas de luta semelhantes. Além disso, a rede estabelecida com esses atores foi importante para o processo de amadurecimento político dos atores sociais do Rio Unini. Para Marques (1994, p. 47), “as instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e encontros nas múltiplas e intercambiantes redes de relações ligadas e superpostas”.

Em uma sociedade onde o acesso a políticas públicas nem sempre acontece de forma igualitária, a mobilização popular é fundamental para romper com as desigualdades estabelecidas. Para Gohn (2008, p. 448), as mobilizações sociais se referem a ativações que “visam à mudança de comportamentos ou adesão a dados programas ou projetos sociais [...] mudança de comportamento, aquisição de novos valores, acesso a meios de inclusão social, etc.”.

Diante do exposto, entende-se que o conselho para estas comunidades é um importante instrumento de diálogo com o Estado e o terceiro setor, pois através dele o debate em torno de políticas públicas é construído, os quais implementam estas políticas a partir do real e das redes sociais formadas por outros atores sociais.

## **CAPITULO III – A ARENA POLÍTICA DO CONSELHO DELIBERATIVO DA RESEX DO RIO UNINI**

O conceito de arena de ação ajuda a compreender como os atores sociais formulam e executam as políticas públicas. Estas decisões são baseadas no conhecimento adquirido, no conteúdo simbólico e moral das questões, na influência da mídia, na estrutura e no padrão de relação das redes sociais, nos interesses individuais, na estrutura e no estilo do sistema regulador político, e na dinâmica das interações sociais. Esse sistema composto por múltiplos atores caracteriza o Conselho Deliberativo do Rio Unini, na medida em que estes atores são peças fundamentais no processo de construção e execução da política ambiental não apenas no rio Unini, mas em toda a região do Baixo Rio Negro.

Neste sentido, este capítulo busca abordar o conceito de arena a partir das contribuições de Renn (1992), Hanningan (1995), Ostrom (1990) e Ferreira (2004; 2007). Em seguida propõe-se decifrar como a arena do Conselho Deliberativo da Resex do Rio Unini (CDRRU) vem sendo construída, quais são suas variáveis externas, suas arenas de ação, seus padrões de interação e os critérios de avaliação utilizados. Depois disso aborda-se como é formada a rede social de articulação política do CDRRU, os atores centrais e periféricos, e as instituições que participam dos sistema de governança local. Por fim, o capítulo apresenta os conflitos existentes dentro da arena do CDRRU, demonstrando-os como um processo agregador, onde os atores por meio de suas influências, alianças e capital social relacionam-se e buscam êxito na aprovação de propostas de seus interesses.

### **3.1. Arenas: um conceito híbrido**

Os conselhos são espaços públicos de participação da sociedade civil e Estado através de uma relação idealmente não hierárquica, a fim de efetivar o controle social e a democratização das deliberações/informações e o acesso às políticas públicas. Os conselhos também são importantes arenas de decisão, cujas influências dos grupos e atores podem direcionar os rumos das ações políticas e coletivas.

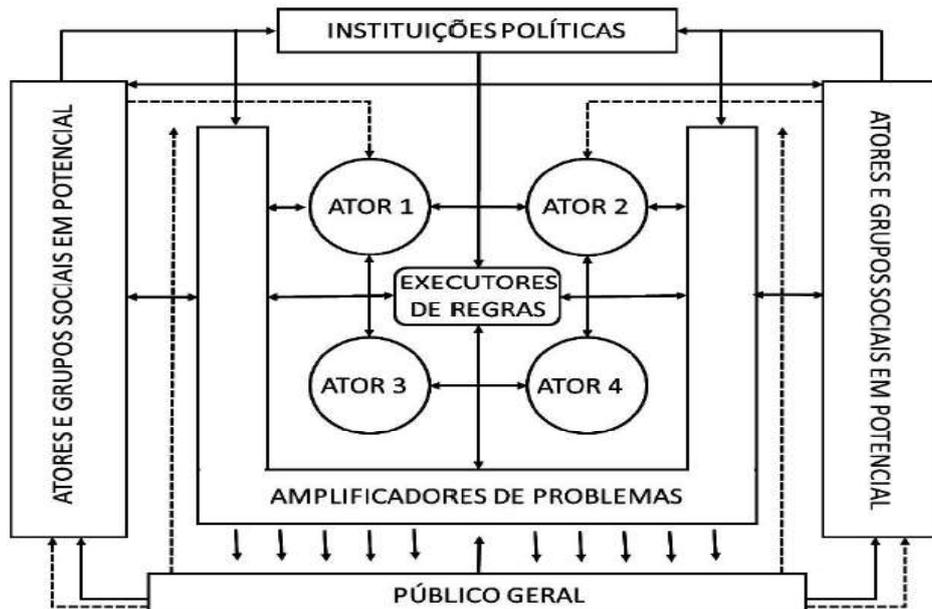
Para Renn (1992) e Hannigan (1995), arenas são compreendidas como uma metáfora para designar espaços simbólicos onde atores e/ou grupos sociais buscam

influenciar nas decisões ou nas políticas coletivas. Segundo Renn (1992, p. 181), o conceito de arena baseia-se na ideia de que os grupos sociais em uma arena política “tentam maximizar sua oportunidade de influenciar os resultados (*outcome*) do processo coletivo de decisão por meio da mobilização de recursos sociais”. Nesse sentido, cada ator assume uma posição assimétrica de poder dentro da arena e busca influenciar o processo decisório.

Ostrom (1990) acredita que arenas são definidas por meio da interação social entre os diversos atores, nem sempre formal. Pode ocorrer, por exemplo, por intermédio de um encontro de bairro, uma assembleia, uma reunião de pais e mestre ou até mesmo um café entre amigos. Por consequência, as arenas não são definidas por conjunto de regras padronizadas, mas sofrem mudanças de acordo com os atores, interesses, em nível local, regional e internacional.

Estas arenas são como palcos com a presença de diversos atores que interagem entre si (Figura 13). No palco central estão os atores com maior poder, em função dessa posição buscam exercer influência nas decisões tomadas dentro da arena. No entorno do palco (arena) central, estão outros palcos com diferentes atores cujas pautas diferem dos atores principais. Todavia, essas arenas precisam seguir regras informais estabelecidas por uma agência, cuja assimilação é absorvida no processo de interação dos atores. Este órgão é responsável por coordenar o processo de interação e negociação entre eles, bem como garantir que estes cumpram as regras estabelecidas.

Figura 13 – Representação da Arena de Renn



Fonte: Silvino, 2019.

Em muitas arenas, a agência de aplicação da regra também é a “principal tomadora de decisão. Nesse caso, todos os atores tentam apresentar suas reivindicações aos tomadores de decisão e convencê-los por argumentos ou por pressão pública a adotar seu ponto de vista” (RENN, 1992, p. 186).

O sucesso dentro de uma arena social seria medido pelo processo de interação entre os atores e/ ou grupos sociais e sua mobilização para obter recursos sociais. Estes recursos seriam: o dinheiro que ajudaria a fornecer incentivo ou compensação em troca de apoio; poder; influência social através da confiança e prestígio; compromisso de valor, a solidariedade e significado que despertariam nas pessoas, o sentimento de consequência positiva ou negativa das ações a serem votadas. Assim, Renn afirma que:

Para ter sucesso em uma arena social, é necessário mobilizar recursos sociais. Esses recursos podem ser usados para obter a atenção e apoio de público em geral, influenciar as regras da arena e "marcar pontos na competição" com os outros atores. Na teoria das arenas, os recursos ajudam os atores a serem mais influente. Recursos podem ser os objetivos finais de um ator, mas é mais provável eles são os meios pelos quais os atores podem realizar suas intenções específicas. Se essas intenções são egoístas ou altruístas, declaradas abertamente ou ocultas, é irrelevante para o sucesso da mobilização de recursos, a menos que os próprios objetivos são usados em um debate para melhorar as oportunidades de ganhar recursos (RENN, 1992, p. 189).

Dentro das arenas cada ator é convidado a apresentar suas propostas e reivindicações aos demais membros da assembleia, os quais deverão avaliar a melhor proposta para a coletividade. Todavia, Renn (1992) destaca que muitos desses atores utilizam-se de múltiplos recursos sociais para influenciar as decisões que julgam serem favoráveis (a eles ou ao grupo), esses recursos podem ser dinheiro, poder, influência social, prestígio, compromisso de valor e solidariedade.

No Brasil a abordagem de arena ambiental foi desenvolvida por Ferreira e seus colaboradores (2004; 2007). Nesta abordagem as autoras e autores utilizam-se de diferentes escolas sociológicas para construir seus argumentos, buscando identificar atores, “conflitos e tomadas de decisão em múltiplos níveis da organização social, relacionando-os a diferentes agentes, interesses e interpretações. Na abordagem de arenas ambientais, o conflito é central, constituinte da arena e importante indutor de mudanças na estrutura social” (SILVINO, 2019, p. 32).

Caldenhof (2013, p. 68) aponta algumas das principais ideias defendida por Ferreira e Colaboradores (2004; 2007) a respeito das arenas ambientais.

(1) a organização social promove mudanças através dos conflitos em torno do uso de recursos naturais, e não da agregação de sujeitos ao redor de uma identidade ou projeto; (2) A conservação e a sustentabilidade são parte de um projeto socialmente construído pelos conflitos de interesses, interpretações e escolhas racionais; (3) Existe uma arena especificamente ambiental, orientada pelo processo decisório, que estabelece normas e regras de utilização de recursos, e esta arena é constituída pela interação de diversas arenas também conflituosamente estabelecidas; E, por último, (4) a arena ambiental promoveu a interação entre grupos sociais diversos e diversificados e levou o projeto moderno de racionalização até localidades e agrupamentos anteriormente considerados pré-modernos.

Na arena ambiental a dimensão social é levada em consideração, pois se acredita que os atores estão em constante transformação e dessa forma os conflitos são essenciais para o processo de construção das tomadas de decisão. Nos conselhos de unidades de conservação, por exemplo, a questão ambiental é o foco central das ações dos atores, os quais estabelecem normas de uso dos recursos ambientais, bem como as sanções para quem descumprir regras ou colocar em risco o equilíbrio ambiental existente.

Na análise empreendida neste trabalho, os conceitos de arena social e arena ambiental são utilizados tendo em vista o processo de mudança que vem ocorrendo no local estudado e a participação de múltiplos atores tais como: moradores, empresários, Estados, ONGs, pesquisadores, além da necessidade de coordenação da governança ambiental com outras unidades de conservação vizinhas.

### **3.2 Decifrando as Arenas do Conselho Deliberativo da Resex do Rio Unini**

No contexto da arena ambiental, o CDRRU configura-se como uma das importantes arenas existentes na região do Baixo Rio Negro. É por meio do CDRRU que os atores reúnem-se para deliberar ações que beneficiem as comunidades e promovam o desenvolvimento socioambiental da região.

As primeiras ações voltadas para a criação de um conselho na Resex do Rio Unini ocorreram com a chegada da analista ambiental Ana Flávia Zingra que em parceria com a ONG FVA e IBAMA organizaram viagens até as comunidades com

objetivo de realizarem oficinas e reuniões para a criação do Conselho e do Plano de Uso da UC. A primeira viagem ocorreu em fevereiro de 2008, sendo oferecido aos comunitários oficinas com temas voltados para cidadania, a função de um conselho, o papel de um conselheiro, ou seja, temas que se apresentavam desconhecidos por muitos moradores.

Eu me lembro bem quando eles vieram, veio muita gente, o pessoal do IBAMA, a FVA, ICMBio, alunos das universidades. Ai Eles começaram a falar da importância de ter um conselho, de criar uma gestão compartilhada. Eu nunca tinha ouvido falar disso. Eu acredito que todo mundo saiu diferente das oficinas, como se uma venda tivesse saído dos olhos. Eu não sabia o que era um conselho, pra que servia, hoje eu vejo a importância dele pra luta das comunidades. Hoje muitas coisas que conquistamos foi através do conselho (Entrevistado 5, Pesquisa de Campo, 2019).

Caldenhof (2009, p.157) descreve este processo de criação do conselho Deliberativo do Rio Unini da seguinte forma:

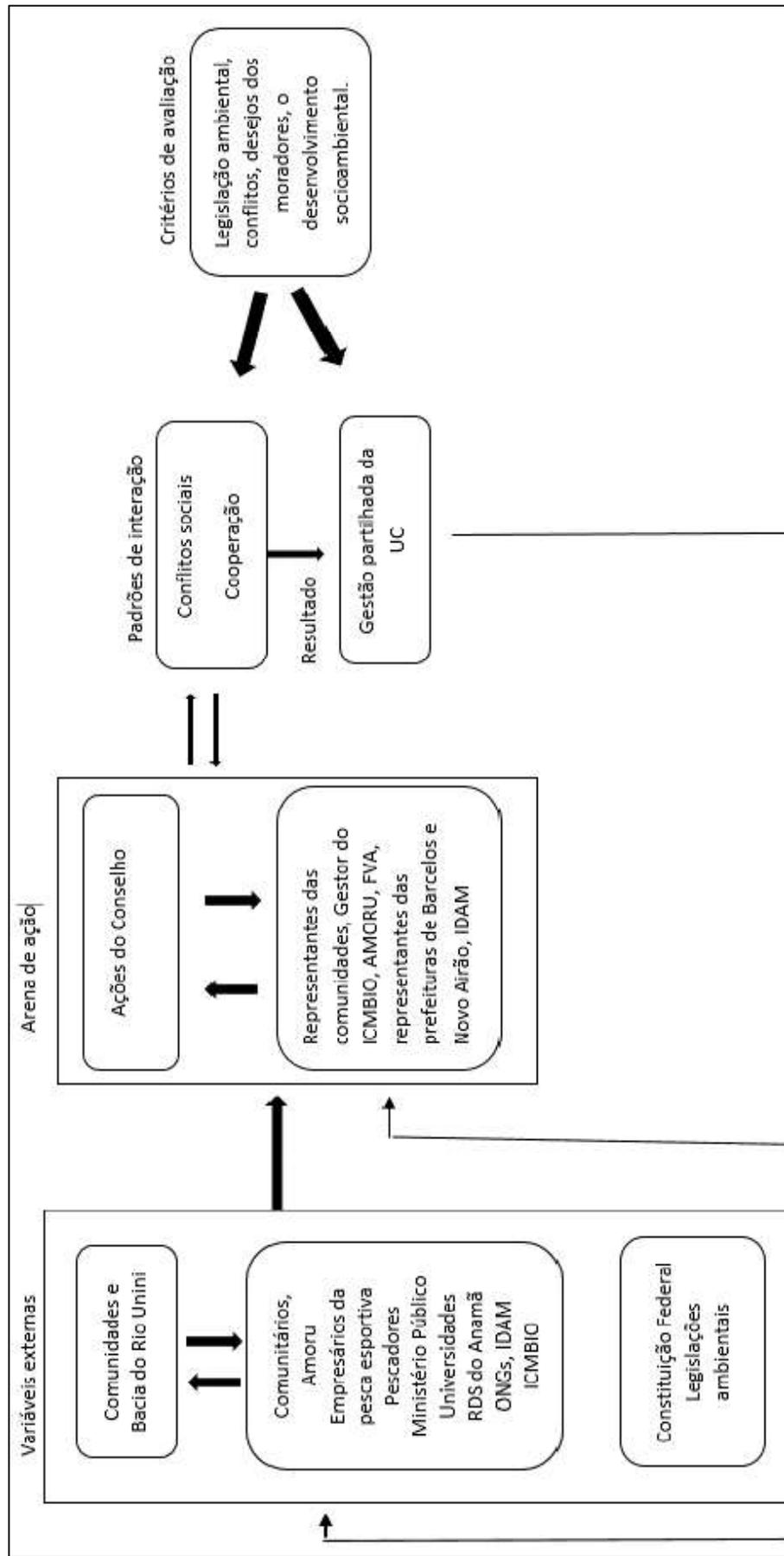
Para elaboração do conselho deliberativo da RESEX foram realizadas, entre maio de 2006 e outubro de 2008, duas atividades de sensibilização no rio Unini (com os moradores) e uma em Barcelos (com as instituições governamentais e não-governamentais), uma atividade de capacitação com as lideranças comunitárias e duas reuniões de formação do conselho com os moradores do rio, que elegeram as instituições que o integrarão. Participaram moradores da RESEX e de seu entorno, ou seja, das comunidades integrantes do Parque Nacional do Jaú e da RDS Amanã no rio Unini, totalizando dez comunidades (incluída a vaga para a comunidade Vila Nova, integrante da RESEX).

O conselho foi criado por meio da Portaria nº 87, de 6 de novembro de 2009, obedecendo a normativa nº 02 de novembro de 2007, o conselho deve ser de caráter paritário, com a participação de um representante de cada comunidade, gestor do ICMBIO e representante do IBAMA e representantes do terceiro estado. Os moradores da UC foram consultados quais instituições deveriam compor o conselho, sendo escolhido a prefeitura municipal de Novo Airão, prefeitura Municipal de Barcelos, IBAMA, ICMBio, CEUC/SDS, Câmara Municipal de Barcelos, CNS, INCRA, FVA, AMORU, FVS e Igreja Presbiteriana. Apesar do número expressivo de instituições que compunham o conselho, muitos não comparecem às reuniões e não fizeram justificativas junto à presidente. Durante a pesquisa de campo, em uma das reuniões, foi sugerida a pauta de substituição de entidades que não compareciam às

assembleias e outras que manifestavam desejo de ingressar como conselheiros, foi o caso da Secretaria de Saúde de Barcelos, que manifestou interesse em possuir um acento no CDRRU, sendo aceita por unanimidade pelos conselheiros.

Nesse sentido, a criação do conselho, bem como as suas reuniões, ajuda a compreender as arenas como importantes espaços destinados às deliberações políticas e às ações dos atores envolvidos. Nestes espaços os atores estariam reunidos reúnem-se para influenciar no processo decisório e buscar soluções aos conflitos ou estabelecer cooperação, assim, podem estabelecer novas regras e acordos que, por sua vez, são continuamente avaliados. A Figura (14) permite visualizar como a arena do rio Unini é formada, suas variáveis externas, bem como seus padrões de interação.

Figura 14 – Arena do Conselho Deliberativo do Rio Unini



Fonte: Adaptado de Ostrom, 1995.

A Figura (14) é a representação da arena do CDRRU, as variáveis externas representam todos os atores que tem interesse nas ações desenvolvidas pelo CDRRU. Estes atores podem ser as famílias das comunidades do rio, as ONGs que desenvolvem projeto naquela região, os empresários que possuem interesse financeiro, as Universidades que desenvolvem pesquisas, o ministério público e o ICMBIO que fiscalizam o cumprimento da legislação ambiental.

A arena de ação são as deliberações realizadas durante os encontros do CDRRU, os protagonistas dessas decisões são todos os conselheiros, que através de conflitos e/ou colaboração constroem os rumos da política ambiental no rio Negro. O padrão de interação são os conflitos e/ou colaboração que ajudam a construir uma gestão compartilhada na UC. A Figura (15) foi registrada durante a reunião do Conselho Integrado do Rio Unini (CIRU), onde um dos membros do conselho foram convidados a apresentar um balancete das ações da Cooperativa Mista de Agroextrativismo do Rio Unini (COOMARU) para os conselheiros e comunitários da Resex, do Parque Nacional do Jaú, e da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Amanã (comunidade Vista Alegre).

Figura 15 – Reunião do Conselho Integrado do Rio Unini



Fonte: pesquisa de campo, 2019.

A colaboração entre os atores é um dos aspectos importantes observado no CDRRU e no CIRU, principalmente no que se refere a demandas por políticas

sociais, pois são demandas coletivas, direcionadas a todas as comunidades que fazem parte das UCs localizadas no rio Unini. A Figura (10) ilustra esse processo de colaboração entre os membros do conselho, onde o presidente da COOMARU apresenta para a assembleia os resultados de sua gestão à frente da cooperativa, os conselheiros são livres para fazer questionamentos, sugerir ações, concordar ou discordar com o que for apresentado. A colaboração também esteve presente no processo da criação da reserva e posteriormente na criação do CDRRU com a intervenção da FVA, ICMBIO e os moradores. Por sua vez, os critérios utilizados para tomar decisões são baseados no interesse coletivo das famílias da UC e nas legislações ambientais.

Todavia, dependendo das pautas apresentadas dentro do CDRRU, a arena terá uma configuração diferente, ou seja, uma arena cuja pauta fosse a pesca esportiva, redelimitação de terras, acesso das comunidades a políticas sociais, entre outras, as variáveis externas e os critérios utilizados para tomadas de decisão poderiam ser diferentes uns dos outros.

As ações realizadas no conselho dependem também da influência que cada ator exerce um sobre o outro, do capital social adquirido, das redes sociais que conectam diversos tipos de relações sociais, tais como amizade, parentesco, profissional, ideológico, entre outros (JACAUNA, 2020). De acordo com Marques (1999, p.46):

Esses vínculos têm diversas naturezas, e podem ter sido construídos intencionalmente, embora a sua maioria tenha origem em relações herdadas de outros contextos. Podemos imaginar a rede como composta por várias “camadas”, cada qual associada a um tipo de relação e a um dado período de tempo. Todas elas encontram-se em constante interação e transformação, embora o peso relativo das relações herdadas torne essa dinâmica incremental.

As arenas são espaços de coligações entre os atores envolvidos, esses laços podem ser estabelecidos a partir de relações afetivas, interesses coletivos e/ou particulares. Por meio da pesquisa de campo foi possível observar que os laços afetivos estão presentes principalmente com os representantes das comunidades, os quais possuem relações de parentesco, amizade e companheirismo com outros membros do CDRRU. Estes laços contribuem para formação de coligações cujas alianças são importantes para o processo de formulações de pautas e implementação de ações dentro da UC.

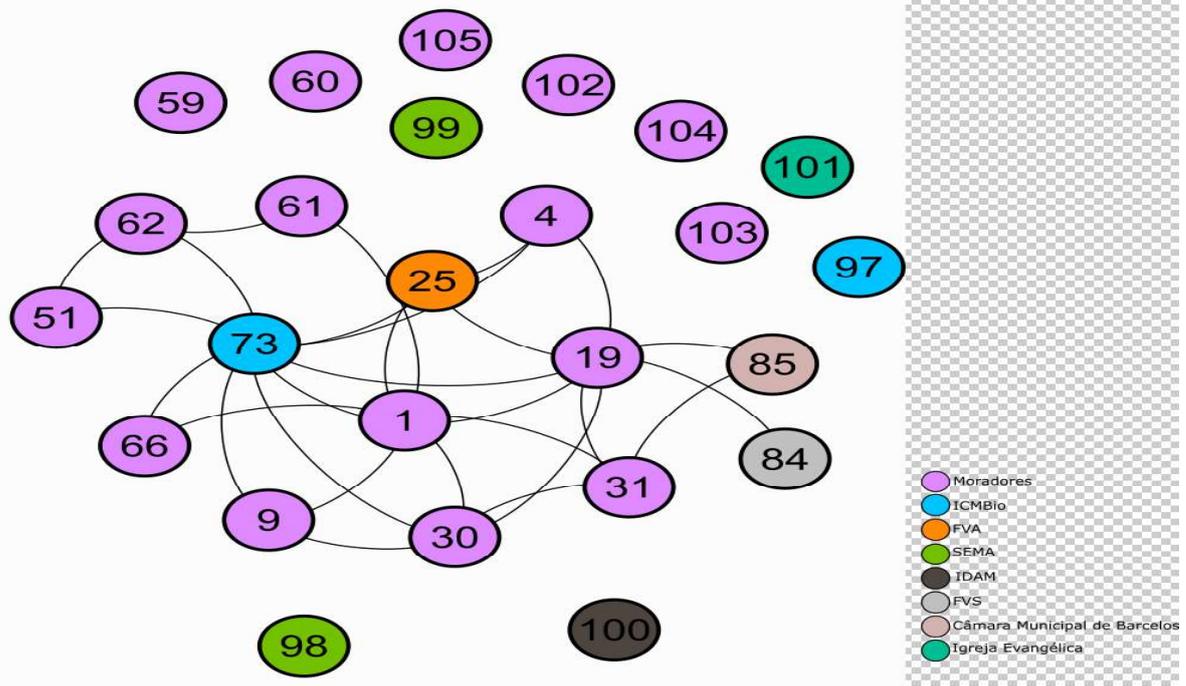
Diante dos dados apresentados, salienta-se que estas alianças nem sempre acontecem de forma intencional, muitos conselheiros acabam destacando-se diante dos demais, tornando-se referência pelo conhecimento da temática e/ou pela maior desenvoltura para expor as ideias, isso permite que estes conquistem o respeito dos demais conselheiros/as e ganhem notoriedade e centralidade no CDRRU. Também há conselheiros/as que estão mais isolados dos grupos de discussão, dessa forma participam menos dos processos decisórios.

### **3.3 Redes, arenas e situações de ação**

Como informa Mcginnis (2011), para Elinor Ostrom arena e situações de ação (nessa pesquisa a situação de ação são as ações no conselho) podem ser compreendidas como sinônimos, uma vez que as situações de ação compõem a arena (ver Figura 9). De acordo com o autor, Ostrom fez essa adaptação no artigo *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems* (2010). Neste artigo a ideia de situação de ação se sobrepõe à ideia de arena, sendo esta última uma forma genérica para tratar as situações de ação. Dessa forma, as situações de ação abarcam um conjunto de atores que interagem em torno de um determinado processo decisório onde são discutidos os dilemas e os problemas da ação coletiva (KIMMICH; TOMAS, 2019).

Dado o conjunto de interações e atores presentes nas referidas situações, frequentemente emergem estruturas reticulares oriundas desses processos interativos (KIMMICH; TOMAS, 2019). Assim, um conjunto de estudos tem olhado para a governança de recursos naturais a partir da abordagem de “redes de situações de ação”, todavia estes estudos não demonstram explicitamente como a estrutura da rede afeta os resultados (KIMMICH; TOMAS, 2019). Baseado nesta constatação, apresentamos em seguida a rede da situação de ação do CDRRU.

Figura 16 – Rede da situação de ação do CDRRU



Fonte: Elaborado pela autora com auxílio do software Gephi 0.9.2.

Como demonstra a Figura 16, chama a atenção o número de atores “isolados” na rede, isto é, pessoas que não foram indicadas por outros conselheiros/as como alguém para compartilhar informações. Nesse sentido, a estrutura geral e as posições dos atores determinam quais ações e alianças (cooperação ou confronto) podem ser realizadas, bem como a forma que os recursos imateriais são transacionados ou constituídos, tais como: status, prestígio e o acesso à informação. Assim, a posição que os conselheiros/as ocupam na rede indica uma vantagem ou desvantagem no que se refere ao acesso à informação e as possíveis alianças.

Uma possível explicação para o conjunto dos atores isolados seria a recente entrada no conselho de alguns desses conselheiros/as e as dificuldades que muitos encontram em compreender a linguagem jurídica dos documentos ou a linguagem utilizada pelos representantes do Estado nas reuniões, o que levaria esses conselheiros a buscarem ajuda de outros para esclarecer dúvidas e, em muitos casos, solicitar a outros que façam as demandas de suas comunidades.

Entre os atores isolados encontram-se os representantes dos Estados, servidores que fazem parte de outra unidade de conservação estadual, que talvez pelas demandas de ações de suas UCs não consigam ser mais atuantes dentro do CDRRU. Existe também servidores que ingressaram há pouco tempo em suas

autarquias e rapidamente foram indicados a compor o quadro de conselheiros/as do CDRRU, por isso ainda estão se familiarizando com as discussões e conhecendo as demandas e os outros conselheiros.

Como enfatiza Renn (1992) nas arenas políticas existem atores que exercem mais influências que outros na condução do processo decisório. Na Tabela 01 recorreremos a algumas medidas de centralidade fornecidas pela análise de redes sociais para compreender a arena/situação de ação do CDRRU. A literatura demonstra que as medidas de centralidade são uma possibilidade importante para caracterizar as situações de ação (Kimmich e Tomas, 2019).

Tabela 01 - Medidas de centralidade para análise de redes sociais

<b>Atores</b>	<b>Centralidade de grau</b>	<b>Centralidade de intermediação</b>	<b>Centralidade de autovetor</b>	
<b>3</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>0,098</b>	<b>1,000</b>
<b>9</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>0,085</b>	<b>0,933</b>
<b>0</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>0,063</b>	<b>0,962</b>
<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>0,009</b>	<b>0,758</b>
<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0,008</b>	<b>0,561</b>
<b>1</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>0,006</b>	<b>0,289</b>
<b>5</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>0,003</b>	<b>0,241</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0,002</b>	<b>0,647</b>
<b>4</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>0,000</b>	<b>0,518</b>
<b>6</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0,000</b>	<b>0,492</b>
<b>5</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>0,000</b>	<b>0,375</b>
<b>1</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>0,000</b>	<b>0,285</b>
<b>4</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0,000</b>	<b>0,250</b>
<b>9</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>0,000</b>	<b>0,178</b>
<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
<b>7</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
<b>8</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>

<b>9</b>				
	<b>1</b>	0	0,000	0,000
<b>00</b>				
	<b>1</b>	0	0,000	0,000
<b>01</b>				
	<b>1</b>	0	0,000	0,000
<b>02</b>				
	<b>1</b>	0	0,000	0,000
<b>03</b>				
	<b>1</b>	0	0,000	0,000
<b>04</b>				
	<b>1</b>	0	0,000	0,000
<b>05</b>				
	<b>1</b>	0	0,000	0,000

Fonte: Pesquisa de campo, 2018-2019.

A primeira medida é a centralidade de grau. Ela considera a quantidade de atores com os quais um determinado ator mantém relação. Dessa forma, quanto mais conectado o indivíduo é, ou seja, quanto mais relações diretas possui, mais ativo/envolvido ele/ela estará na rede social. Na Tabela 01 o ator que possui mais envolvimento no CDRRU é o agente do ICMBio, representante do Estado, com 9 (nove) ligações. O ICMBio tem o papel de monitorar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação Federais, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar. No Rio Unini além de ser o órgão executor da UC, ele também assume a presidência do CDRRU, dividindo as decisões juntamente com moradores, ONGs e outras instituições estatais na construção de uma gestão compartilhada.

Nesse sentido, o Estado aqui não se apresenta como um ator isolado detentor de todo o poder, mas passa a assumir uma nova postura frente à criação de políticas públicas. Jessop (1998), Olson (1999), apontam uma ruptura com a ideia do Estado e/ou mercado centralizador nas tomadas de decisões, passando-se a estabelecer redes de políticas públicas e de governança formadas a partir de parceria entre múltiplos atores sociais e o Estado, superando assim os modelos cooperativista e pluralista. Para Jacaúna (2020, p. 4), “a forma de governo caracterizada pelo modelo hierárquico, centralizador e de mercado, deixa de ser tratada como única via, assim como o Estado é compreendido como uma instituição composta por diferentes ‘faces’, um organismo que pode atuar em diversas frentes e com objetivos distintos”.

Nessa perspectiva, representantes de comunidades (1, 30, 31, 19) e ONGs (25) tiveram maior grau de centralidade dentro da rede, possuindo maior

envolvimento dentro da estrutura de governança do conselho, esta posição garante a estes atores melhor articulação com os representantes do Estado e maior acesso à informação.

Outro aspecto importante observado foi a distribuição do poder entre instituições estatais, ONG e comunidades. Os dados indicaram o ICMBio como uma instituição central dentro do conselho, possuindo maior articulação entre os atores envolvidos, entretanto, esse poder é compartilhado com a ONG FVA e com os comunitários que apresentam-se atuante dentro da arena do conselho, logo, os conselheiros possuem condições iguais de participação sem que haja uma estrutura hierárquica que limite sua atuação.

A segunda medida analisada é a centralidade de intermediação. A referida medida identifica os atores que servem de “ponte” entre indivíduos desconectados. Os atores que ocupam essa posição podem levar vantagem em relação a outros, pois podem ter acesso a informações que circulam em outros grupos, o que lhe permite reter a informação ou compartilhá-la. É possível observar que não houve alteração posicional em relação à centralidade de grau, o que demonstra a força do ator do Estado na estrutura da rede do referido conselho.

A última medida de centralidade utilizada foi a de autovetor. Essa medida identifica os atores que estão conectados com atores mais centrais, parte do pressuposto que nem sempre ter muitas conexões é o mais importante, em algumas situações o importante é estar conectado a pessoas que já possuem prestígio. Assim, a centralidade de autovetor mede a quantidade de conexão que um indivíduo tem com indivíduos que possuem muitas conexões, isto é, indivíduos com alta centralidade de grau. Na Tabela 01 existe uma alteração nessas medidas, o ator 25, da ONG FVA sobe três posições, demonstrando que continua um ator importante e conectado com os atores que controlam o processo decisório no Conselho Deliberativo.

A rede permitiu observar quais atores detém maior centralidade dentro da arena do conselho, com que conselheiros estão relacionando-se, se possui maior ou menor acesso à informação, bem como a ligação entre cada conselheiro. Estes aspectos são importantes para entender como as relações de poder vêm sendo estruturadas dentro do conselho e conseqüentemente entender o papel dos conselheiros, representantes do estado e terceiro setor na operacionalização da política ambiental no Amazonas.

Quando questionados a estes conselheiros qual era a relação com os nomes apresentados na pesquisa, muitos apontaram as relações familiares, de trabalho e amizade como critérios para determinar esta confiança. Para Renn (1992), relações como parentesco, amizade, simpatia e relações de trabalho, influenciam na formação de coligações dentro de uma arena.

### **3.4 Arenas de conflitos no Conselho do Rio Unini**

Os conflitos são etapas importantes do processo decisório do CDRRU, do qual fazem parte diferentes atores em ação, com interesses divergentes, argumentos e visões de mundo. Entender como estes conflitos ocorrem e principalmente como chegam a ser contornados é fundamental para compreender a política ambiental e seus delineamentos nos rios da Amazônia. Simmel (1983, p. 122) fornece importantes contribuições para entender os conflitos como um processo de sociação, ou seja, o “conflito é, portanto, destinado a resolver dualismos divergentes, é uma maneira de conseguir algum tipo de unidade”.

Como um processo agregador, o conflito assume o papel de interventor, formando novos quadros sociais, pois as divergências por si só não criam as relações sociais, mas possibilitam que estes atores agrupem-se com outros pares que possuem os mesmo interesses e formem grupos que irão confrontar seus adversários. Conforme Simmel (1983, p.124), “a sociedade, para alcançar uma determinada configuração, precisa de quantidades proporcionais de harmonia e desarmonia, de associação e competição, de tendências favoráveis e desfavoráveis”.

Ferreira (2012, p. 159) trilha o mesmo caminho de Simmel ao entender o conflito como um processo associativo que modifica grupos e interesses. A autora distancia-se de “um possível conforto intelectual de reduzir todos os conflitos a conflitos de classes definidos pela propriedade ou pela não propriedade dos meios de produção”. Mas, busca apresentar novas abordagens para esta categoria, o qual não é visto como algo restritamente destrutivo, mas que ajuda os grupos a pensarem novas soluções, criarem novas alianças que serão oposição aos demais atores que se opõem aos seus interesses.

Nesse sentido, os conselhos tornam-se um espaço fértil para a presença dos mais variados conflitos entre os atores que ali estão. Esta realidade não é diferente

no CDRRU, cuja presença de atores com interesses e visões de mundo distintas torna as reuniões acaloradas, mas com significativos resultados para aquela unidade de conservação. Os dados obtidos por meio da análise das Atas das reuniões e da observação *in loco* nas assembleias, demonstram duas grandes pautas que geram discussões acirradas entre os conselheiros: a redelimitação das terras do Parque Nacional do Jaú e a pesca esportiva. Não obstante existirem outras questões que levam a discussões, essas duas destacam-se pelos acirramentos dos ânimos entre os conselheiros.

A redelimitação das terras é um tema recorrente nas reuniões do CDRRU, os comunitários argumentam a necessidade de rever os limites da área do Parque Nacional do Jaú “tirando deste a margem direita da bacia do rio Unini para que também integrasse o território da RESEX e expandindo os atuais limites em direção a bacia do rio Carabinani (para que o parque não diminuísse em área)” (CALDENHOF, 2013 p.195). Essa é uma ideia defendida pelos moradores, eles alegam que essa redefinição das terras traria benefícios para as famílias, pois teriam maior liberdade para utilizar os recursos localizados nas áreas do Parque Nacional do Jaú, bem como não geraria impacto ao referido parque. Apesar dos apelos dos moradores e dos conselheiros, a redelimitação ainda não ocorreu. Em entrevista a analista ambiental do IBAMA dá a seguinte explicação a respeito desse tema:

[...] mas aí esse grupo de trabalho nunca andou pra frente, não aconteceu nada, tal...hoje em dia a gente pensa essa questão do Unini mais com termo de compromisso. Por que o que que acontece, Satya? Essa questão de redelimitar a Unidade, ela... se não houvesse toda a questão política por trás, se fosse só uma questão técnica, aí era tranquilo. Mas você abre precedente pra um monte de outros Estados aqui no Brasil todo. E em muitos lugares as pessoas, sabe, usam de má fé, não vai ter um trabalho técnico, vai ter só político. E muitas Unidades por aí que estão sendo redelimitadas estão perdendo áreas enormes sem necessidade, sem um porquê técnico, só por questões políticas, então o IBAMA vê essa questão de delimitar limites muito com pé atrás, sabe (Mariana Macedo Leitão. Manaus, 28/05/08. *In*: CALDENHOF, 2003, p. 197).

Para a analista ambiental redelimitar as terras abriria precedentes para que outras UCs fizessem o mesmo, e isso poderia ser um grande problema, pois muitos parques foram criados com a presença de famílias. Elas poderiam se espelhar no exemplo do Jaú e solicitar uma revisão de suas terras. Outro ponto que ganha destaque é como o agronegócio poderia aproveitar-se dessa redelimitação, forçando-a principalmente em áreas com maior concentração de conflitos.

Bernard, Penna, Araujo (2014, p. 942) apontam em seus estudos que em todo mundo as UCs vêm sofrendo mudanças<sup>22</sup>, sejam elas relacionadas à redução de suas áreas e status (perdendo o status de área de proteção, ou ganhando uma nova denominação). No Brasil eles apontam que houve “93 eventos que mudaram os limites ou categorias de UCs brasileiras nos últimos 31 anos (quadro 02), sendo: 5 down-classificação, 26 reduções, 11 redelimitação, 49 reclassificação, e 2 atualizações”.

Quadro 02 – Mudanças nas áreas de proteção ambiental no Brasil

Estados Brasileiros	Unidades Proteção federais	Unidades Proteção Estaduais	Áreas de proteção integral	Áreas de Uso Sustentável
<b>16</b>	<b>25</b> <b>Sofreram redelimitação de suas terras</b>	<b>68</b> <b>Redelimitação de suas terras reclassificação</b>	<b>69</b> <b>Atualização</b>	<b>24</b> <b>Atualização reclassificação</b>

Fonte: adaptado a partir de Bernard; Penna e Araujo (2014).

No quadro 02 é possível observar que dos 27 estados brasileiros 16 deles sofreram alterações em suas UCs. Estas mudanças ocorreram em áreas de proteção federal e estadual. A região amazônica foi onde ocorreu o maior número desses eventos 39 (42% do total), sendo apontada como justificativa i) a ampliação de projetos para geração e distribuição de energia, especialmente a construção de usinas hidrelétricas; ii) demandas para o agronegócio; iii) assentamentos de comunidades rurais; e iv) conflitos de interesse com o setor privado.

A Constituição Federal de 88 determina que “[...] a alteração e a supressão [serão] permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (BRASIL, 1998, art. 225, § 1º, III). Por sua vez o SNUC, Lei nº 9985/2000, em seu art. 22, § 7º,

<sup>22</sup> Mascia e Pailer (2011) fazem as seguintes definições desses eventos: Baixa-dimensionamento é um evento em que uma UC tem seus limites legais alterado oficialmente por decreto ou ato jurídico similar, o resultado dos quais é a redução de sua área sem a alteração do tipo ou categoria de uso. Degazetamento refere-se a evento sem que uma UC perda completamente seu status de proteção e não existe mais como UC. Desclassificação refere-se a uma redução ou aumento nas restrições legais sobre o número, magnitude, ou extensão das atividades humanas dentro da UC. Há também Reclassificações investigadas isto é, a categoria de uma UC muda, mas a área e o status de proteção da UC é mantida. A atualização é quando uma mudança de categoria resulta em um aumento nas restrições legais sobre o número, magnitude, ou extensão das atividades humanas dentro dos limites da UCs.

prevê expressamente que a desafetação ou redução dos limites – que é o caso das MPs 542/20114 e 558/20125 – de uma UC só pode ser feita mediante lei específica.

Entretanto, a política ambiental brasileira vem sofrendo significativas tentativas de enfraquecimento, com a flexibilização e a desregulamentação das legislações ambientais, restrições em órgãos de proteção do meio ambiente e ameaças aos direitos de indígenas e quilombolas. A Associação Nacional dos Servidores do Meio Ambiente (ASCEMA) elaborou um dossiê intitulado “Cronologia de um desastre anunciado: Ações do Governo Bolsonaro para Desmontar políticas de meio ambiente no Brasil” (2020) denunciando a desastrosa política ambiental do atual governo, o referido dossiê foi enviado aos órgãos internacionais, na tentativa de frear as ações desastrosas para o meio ambiente.

Outro ponto conflitivo dentro do conselho está relacionado à pauta da pesca esportiva, tendo como atores desse impasse os moradores da Resex, empresários ligados à pesca esportiva e ao turismo internacional, ministério público Federal, FVA, ICMBio e os barcos geleiros. Para melhor compreensão desta temática é importante resgatar de forma breve a historicidade desses conflitos entre os atores aqui apresentados.

Caldenhoff (2013) destaca que com a criação do decreto nº 22.304 de 20 de novembro de 2001, o governo do Amazonas decretou a proibição por cinco anos da pesca comercial ou profissional na bacia do Rio Negro, a partir da divisa do Estado do Amazonas com a Colômbia até a foz do rio Branco, afluente do rio Negro pela margem esquerda. Essa medida baseava-se no número significativo de UCs que estavam nestas áreas, restando para a pesca apenas a margem direita do Rio Unini e margem esquerda do Rio Jauapueri, o que ano seguinte tornou-se palco dos conflitos entre os atores acima citados.

Com a entrada massiva dos geleiros (barcos frigoríficos que tem a capacidade significativa de armazenar peixes) nas áreas de concentração da pesca esportiva, os empresários sentiram-se seus negócios ameaçados e adotando medidas para proibir a entradas dos geleiros. Eles passaram a custear as dispersas de policiais militares e servidores da prefeitura de Barcelos, para que estes fizessem o trabalho de fiscalizar e impedir que esses barcos invadissem as áreas da pesca esportiva, com a justificativa que a presença desses barcos iria interferir em uma pesquisa do INPA.

Essa intervenção obrigou os geleiros a pescar nas proximidades das áreas das comunidades gerando um novo conflito com os moradores. Estes conflitos levaram à criação de um Acordo de Pesca para Conservação e Preservação do Rio Unini, instituído pela Instrução Normativa Conjunta n. 2, de 27 de setembro de 2004, tendo a participação do IBAMA e IPAAM, PARNA Jaú, (CAMPOS 2006; CREADO 2006).

O acordo dividiu o rio em três setores: o primeiro, correspondendo aos limites do PNJ e à área das comunidades, apenas para pesca de subsistência; o segundo, após a última comunidade, já nos limites da RDS Amanã, para a pesca de subsistência e comercial; e o terceiro, nas cabeceiras do rio Unini, para pesca de subsistência e esportiva (CALDENHOF, 2013, p. 178).

Os empresários em uma tentativa de expandir sua área de atuação iniciaram uma aproximação com a associação dos moradores do Rio Unini - AMORU, financiando suas viagens até Manaus para que pudessem participar da criação do acordo de pesca. Campos (2006) destaca que também foi oferecido para AMORU um repasse financeiro que seria para ajudar a associação, para que estes tivessem a exclusividade na utilização da área e cooptasse as lideranças locais. Estas ações levaram ao descontentamento e cisão entre os moradores do rio e a Diretoria da AMORU.

No ano de 2007 o ministério público federal tomou conhecimento da realização de um torneio internacional de pesca esportiva na Resex do Rio Unini. Foi criada uma operação denominada “Anavilhanas”, com a participação da polícia Federal e IBAMA que em conjunto fecharam o torneio. O ministério Público abriu uma ação civil pública<sup>23</sup> contra os empresários, classificando suas ações como “clara imposição de cultura clientelista na população ribeirinha” (BRASIL, 2008a, p. 28). Determinando o fechamento das pousadas, a explosão da pista de pouso e a indenização às famílias do Rio Unini, além da realização de um estudo técnico a respeito da pesca esportiva baseado no parecer de especialistas e pesquisadores do assunto.

---

<sup>23</sup> Ação Civil Pública N. 2008.32.00.005838-2 da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas em face de Amazon Fishing Adventures Turismo Ltda., Liga de Eco-Pousadas da Amazônia Ltda., Marco Aurélio Gomes da Silva, César Augusto Duarte Pinheiro, NG Turismo Ltda., Ney Mário Guedes dos Santos Silva (Pousadas Brasil), Nilson Guedes dos Santos Silva (Di Guedes Transportes e Hospedagens) e Norberto Guedes dos Santos e Silva (Da Silva Navegações e Turismo).

Hoje não existe atividade da pesca esportiva dentro da Resex do Rio Unini, pois para que isto venha a acontecer é necessário a realização de um estudo técnico e a RDS do Anamã precisa criar seu plano de manejo participativo, a fim de avaliar quais seriam os impactos dessas atividades para estas duas UCs. Nas reuniões realizadas em maio de 2019 (imagem 17), a pauta da pesca esportiva novamente veio à tona, levando alguns conselheiros a manifestar insatisfação com a demora do processo. A FVA através de seu conselheiro tomou a palavra e falou da necessidade de fazer as coisas com paciência, dentro do que pede a lei. Lembrou novamente da exigência do Ministério Público Federal a respeito de um estudo técnico a respeito do tema, bem como, a criação do plano de manejo da RDS do Anamã, sem esses elementos a efetivação da pesca esportiva fica inviabilizada.

Figura 17 – Pauta da pesca esportiva



Fonte: Pesquisa de campo, 2019.

Novamente um dos representantes da comunidade falou que tem conhecimento da existência de empresas que gostariam de atuar, que teriam apoio da prefeitura de Barcelos, que ajudariam as comunidades. Em advertência a esta fala, o conselheiro (FVA) tomou a palavra e disse que nem a ONG e nem o ICMBio são contra a pesca esportiva, ao contrário, gostariam muito de poder ver isso acontecer. Entretanto, isso deveria acontecer de forma legal, como está previsto em

lei, para que depois disso não venha a prejudicar os próprios moradores, sendo necessário ficar alerta a esse tipo de conversas com os empresários, porque se o ministério público descobrir que existe acordo fora de um processo de licitação da área de pesca, eles poderiam embargar todo o processo de pedido para abertura da pesca esportiva.

Foi proposto pela presidente do conselho a abertura de um grupo de trabalho voltado para a temática da pesca esportiva. Esse grupo estaria à frente dos assuntos relacionados à pesca esportiva, entrando em contato com a RDS do Anamã<sup>24</sup> para saber como estaria o processo de construção do plano de manejo, o grupo também seria responsável em transmitir aos demais conselheiros e comunitários as etapas do processo, entre outras atribuições.

Alguns conselheiros manifestaram insatisfação a respeito dos trâmites burocráticos, relatando que esse grupo não daria em nada. Outros apoiaram a proposta afirmando a necessidade de se fazer tudo de forma legal, beneficiando todas as comunidades e não apenas uma (a fala é referência a um conselheiro estaria supostamente recebendo “apoio” de empresários ligados a pesca esportiva). A proposta foi levada a votação e aceita pela maioria dos conselheiros ali presentes.

Outra pauta que gera conflito entre os presentes está voltada para o cumprimento das regras de convivência nas UCs do rio Unini, celebrada através da assinatura de um termo compromisso de e a gestão da Resex. O referido termo foi criado a partir de uma determinação do Decreto Nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, o qual regulamentou o SNUC, dispondo da participação de moradores das UCs e do seu entorno na formação de conselhos, bem como no reassentamento das famílias que residem nestas unidades. Nesse sentido, o artigo 39 estabelece a assinatura de um termo de compromisso entre gestores e as famílias “enquanto as populações residentes em UCs de proteção integral não forem reassentadas, devendo ser assinado no prazo máximo de um ano após a sua criação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo” (BRASIL, 2002, p. 4).

O termo estabelece o uso dos recursos naturais, o compromisso dos moradores para a preservação e conservação da unidade de conservação, bem

---

<sup>24</sup> A exigência para a elaboração do plano de manejo da RDS do Anamã consiste pela existência da Comunidade de Vila Nunes pertencer a reserx do Rio Unini, bem como, está próxima a RDS do anamã, sendo necessário um estudo de ambas as UCs para garantir que não ocorra prejuízos ambientais nestas duas unidades.

como regras de convivência, as quais foram acordadas entre as famílias e a gestão da Resex. Nas Atas é possível identificar advertência a moradores que descumpriram as regras de convivência, e a sinalização que após três infrações seguidas o morador passaria por uma audiência (no conselho) que poderia determinar sua expulsão da unidade.

Nesse sentido, a compreensão do conflito é entendido como um espaço de ação social, cuja a participação envolve múltiplos atores e interesses, os quais atuam em níveis de ação com intuito de influenciar no processo de negociação dentro do conselho. Para Simmel (1983, p.124) estes conflitos trazem aspectos positivos, pois “a sociedade, para alcançar uma determinada configuração, precisa de quantidades proporcionais de harmonia e desarmonia, de associação e competição, de tendências favoráveis e desfavoráveis”.

Por fim, o pensamento de Simmel fornece importantes bases para a compreensão da teoria democrática dentro do Conselho do Rio Unini, à medida que a democracia não é vista como uma guerra entre os atores envolvidos, mas como um processo de competição (tolerância), onde os atores barganhariam entre si pelo direito de ter suas propostas aceitas sem uso de força ou da violência. Logo, aqueles que possuem maior desenvoltura com as palavras, compreendem melhor a temática, ou até mesmo criem laços afetivos com os outros membros do conselho, teriam maior chance de conquistar uma posição de destaque dentro da arena de ação.

### **3.5 As Arenas do Baixo Rio Negro**

As arenas são importante espaços onde ocorrem a ação política, elas podem ser formadas a partir da união de atores com interesses em comum. No CDRRU, estas arenas ajudam a conduzir os rumos da política naquela UC.

O Estado do Amazonas possui um número expressivo de áreas protegidas (figura 18) o Sistema Estadual de Unidades de Conservação Estadual (SEUC), contabiliza 41 Unidades de Conservação (UC), sendo 32 (78%) de Uso Sustentável e 9 de Proteção Integral, distribuídas em cerca de 19 milhões de hectares. As UCs Federais contabilizam o número de 35, sendo 26 (74%) de Uso Sustentável e 9

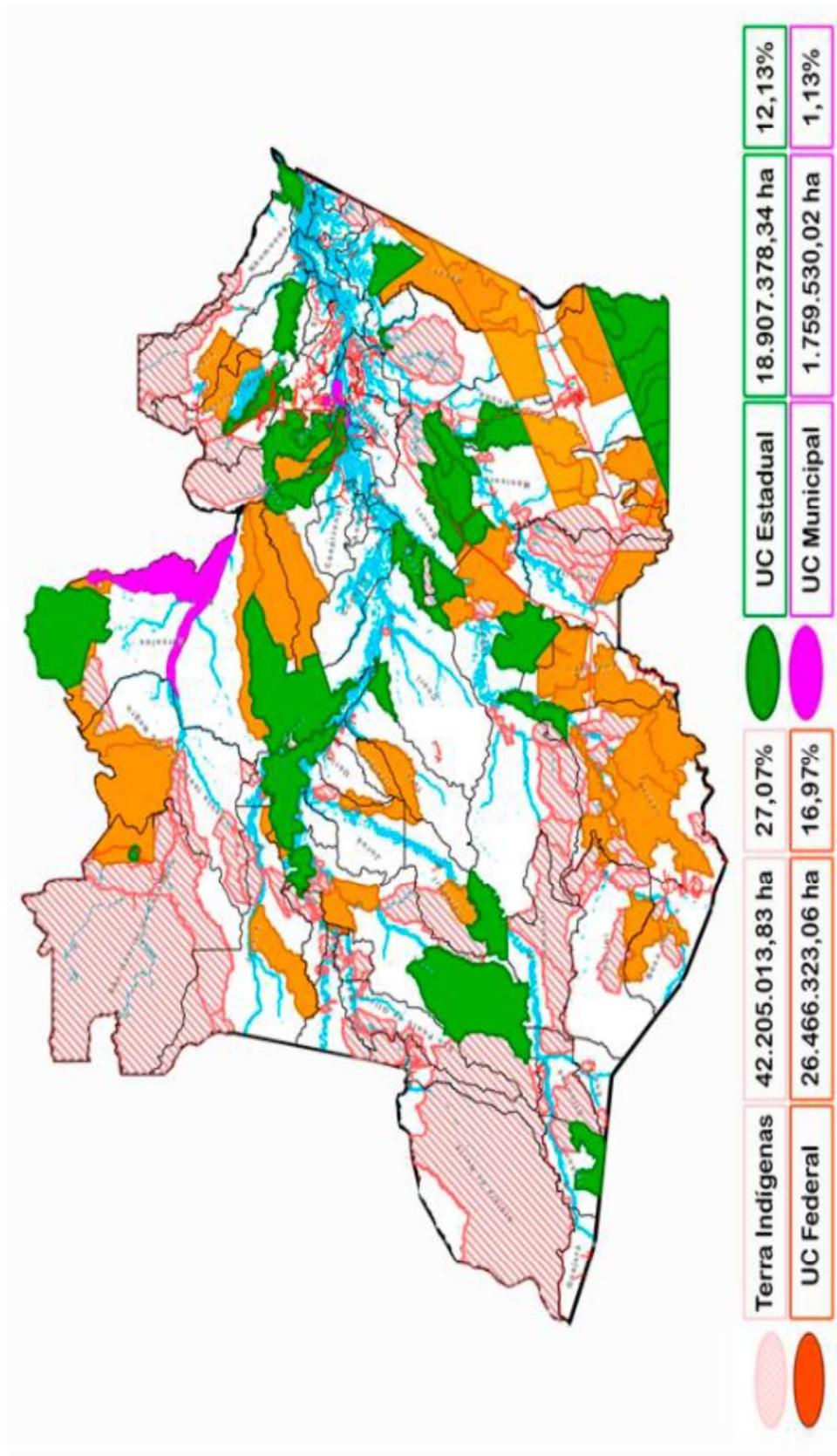
(26%) de proteção Integral, representando 23 milhões de hectares. As terras indígenas representam 27,7% do território do Amazonas, distribuídos em 173 terras indígenas e 66 etnias, o Amazonas totaliza 54,8% de seu território.<sup>25</sup>

A gestão deste território é realizada a partir da gestão democrática de seus conselhos, estes decidem localmente as ações que serão realizadas nas UCs. Entretanto, existem conselhos que não apenas deliberam ações para suas unidades de conservação, mas contribuem para gestão de áreas que englobam outras unidades de conservação, como é o caso do Conselho Consultivo do Mosaico do Baixo Rio Negro. Para melhor compreensão da função deste e sua relação com o CDRRU, é necessário conhecer o que são os mosaicos e sua contribuição para a preservação das áreas de proteção ambiental.

---

<sup>25</sup> <https://uc.socioambiental.org/> acessado em 23 de novembro de 2020.

Figura 18 Unidades de Conservação no Amazonas



Fonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente

Os mosaicos de áreas protegidas nasceram com o objetivo de integrar a gestão participativa entre gestores de unidades de conservação e a população. Com a ideia de criar uma gestão bioregional ou ecorregião, isto é, com “projetos de transformação do território que estabelece zonas de ação, que possibilitem integração de propósitos ambientais, econômicos e socioculturais para o desenvolvimento local” (ANDRADE, KURIHARA, 2014, p. 26). É importante destacar que este não é o único modelo de gestão territorial existente, o SNUC reconhece também as reservas da biosfera, os corredores ecológicos<sup>26</sup>.

O SNUC define os mosaicos como:

Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (BRASIL, 2000).

Os mosaicos ajudam a ampliar o processo democrático nas áreas de proteção ambiental. Isto ocorre devido a participação de gestores e a população de unidades estaduais, federais e municipais, que buscam criar mecanismo para a preservação da biosfera, sem deixar de lado as necessidades das populações locais. O modelo de gestão proposto pelo mosaico é da governança territorial, isto é, “diz respeito à capacidade de determinada sociedade para se organizar, considerando o território, com o objetivo de gerir os assuntos públicos a partir da cooperação entre os diversos atores” (ALMEIDA, 2014, p. 45).

---

<sup>26</sup> Corredores ecológicos são porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais. Por sua vez, as Reservas da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações (BRASIL, 2000)



No Amazonas o Mosaico de Áreas Protegidas do Baixo Rio Negro foi reconhecida a partir da Portaria MMA Nº 483, de 14 de dezembro de 2010, e é composto por 12 unidades (figura 19), a saber: RESEX do Rio Unini, RDS Amanã, RDS Puranga-Conquista, RDS Rio Negro, RDS Tupé, PARNA do Jaú, PARNA de Anavilhanas, PAREST Rio Negro Setor Norte, PAREST Rio Negro Setor Sul, APA Margem Direita do Rio Negro, APA Margem Esquerda do Rio Negro Setor Aturiá e APA Margem Esquerda do Rio Negro Setor Tarumã-Açu (SISUC, 2014)

O Conselho Consultivo é a principal ferramenta de gestão do Mosaico do Baixo Rio Negro, criado no dia 29 de outubro de 2009 e instituído através do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, determina que os mosaico devem instituir um conselho com caráter consultivo, ou seja, os conselheiros são consultados a respeito das ações que deverão ou não ser realizadas nessas UCs. Por ser o mosaico um território composto por unidades federais, estaduais e as vezes municipais, as legislações para cada tipo de áreas ocorre de forma distinta, o que entraria em conflito caso o conselho fosse deliberativo, pois nem todas as ações poderiam ser contempladas pelos territórios.

A sua própria composição ocorre de forma singular a formação de outros conselhos que integram o mosaico, a partir do decreto 4.340/2002 artigo V, determina que este deve ser presidido por um dos chefes das Ucs que integram o mosaico, escolhido por votação entre os demais membros; os representantes do Estado deverão contemplar os três níveis da federação (Federal, Estadual e municipal) e órgãos de áreas afins, representantes da sociedade civil, a saber: ONGs ambientalistas, Universidades, população residente nas Ucs, populações tradicionais, proprietários de imóveis localizados no interior das UCs, trabalhadores e setor privado atuantes na região, além de representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas (BASIL, 2010).

O decreto 4.340/2002, dispõe também das competência do conselho:

Elaborar seu regimento interno; propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar as atividades desenvolvidas em cada UC, tendo em vista especialmente os usos nas fronteiras entre as unidades; o acesso a elas; a fiscalização; o monitoramento e a avaliação dos Planos de Manejo; a pesquisa científica e a alocação dos recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto e a relação com a população residente na área do mosaico. Compete ao conselho de cada mosaico manifestar-se sobre as propostas de solução para a sobreposição de unidades e manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de UC ou por outro

órgão do SISNAMA, sobre assunto de interesse para a gestão do mosaico (BRASIL, 2002, p. 7).

O conselho do mosaico atua com a partição ampla de diversos setores da sociedade e do Estado. Apesar deste conselho ser apenas consultivo é reconhecido neste mesmo decreto, a necessidade de dar voz aos atores que fazem parte de sua composição. De acordo com o documento intitulado “Estratégias de Formação do Conselho Consultivo do Mosaico do Baixo Rio Negro”, nasceu a partir de oficinas realizadas pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), o qual trilhou o mesmo caminho das oficinas de gestão participativa proposto pelo SNUC. A ideia destas ações era capacitar os atores sociais para o planejamento de ações de nível regional, afim de garantir o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental.

As reuniões acontecem na cidade de Novo Airão, e a vinda dos representantes das comunidades torna-se um desafio para este processo democrático. Devido aos custos do deslocamento os gestores das UCs, disponibilizam recursos para trazê-los as reuniões, todavia, estes apresentam dificuldades cada vez mais em conseguir recursos para esse deslocamento (ALMEIDA, 2014).

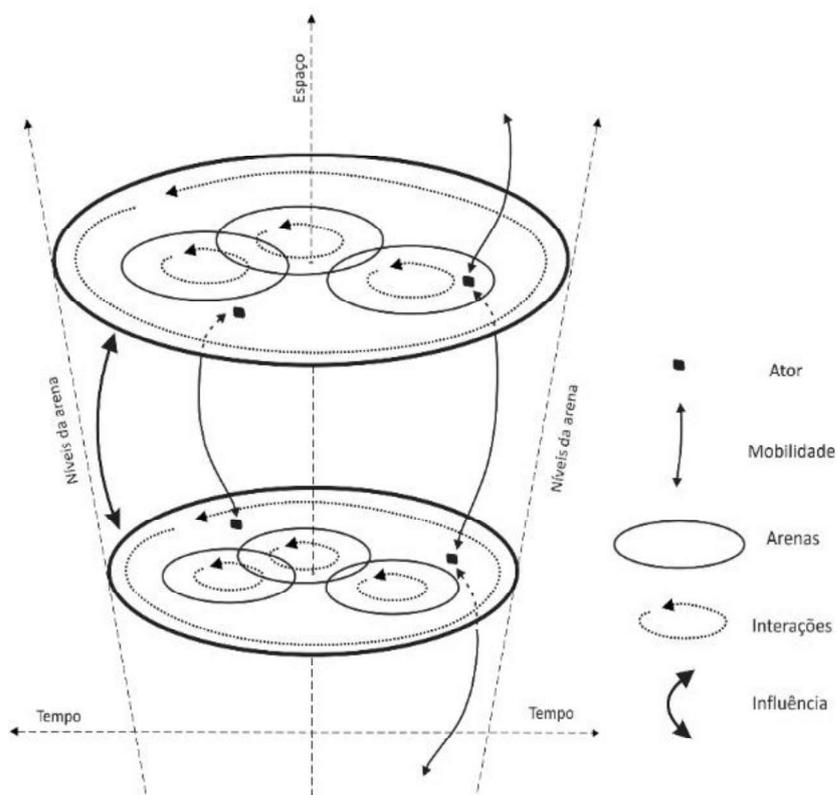
Quanto as pautas apresentadas estão:

mineração, educação no Rio Negro, ordenamento do turismo, redelimitação e recategorização das UCs, gestão integrada, valorização da sociobiodiversidade, desenvolvimento territorial, regularização fundiária das UCs, manejo dos recursos naturais, conservação de espécies ameaçadas de extinção, geração de renda nas UCs de uso sustentável e no entorno do Mosaico; monitoramento da biodiversidade, compensação ambiental, gestão participativa, comunicação, divulgação do mosaico, política agrária, fiscalização ambiental, indígenas, zoneamento econômico ecológico, geração de energia, obras públicas de infraestrutura, desmatamento, educação ambiental, segurança alimentar, saneamento básico, pesquisa dentre outros.

Alguns dos temas catalogados são recorrentes nas reuniões do Conselho Deliberativo do Rio Unini, tais como: redelimitação de terras, manejos, regularização fundiárias, políticas sociais, entre outros. Destaca-se que as dificuldades encontradas dentro da Resex do Unini, também é uma realidade em outras UCS. O acesso a serviços básicos como saneamento, educação, saúde, é uma necessidade recorrente para a população amazônica que enfrentam sérios déficits de cidadania.

O Conselho do Mosaico conta com a participação dos representantes das comunidades do Conselho Deliberativo do Rio Unini. Em sua maioria estes representantes também compõem assentos no mosaico, e levam a luta de suas comunidades até outros representante, contribuindo que outros também possam manifestar-se e juntos construir políticas que tragam benefício para todas as unidades.

Figura 20: Influência multinível dos atores na(s) arena(s).



Fonte: Calvimontes (2013). In Calvimontes e Ferreira (2016)

Nesse sentido, as arena ambientais apresenta-se em vários níveis (figura 20), a arena da CDRRU encontra-se em uma arena local, onde seus atores atuam e obedecem as regras de acordo com o nível em que suas arenas se encontram. Quando estes passam a fazer parte de outra arena como a do mosaico, eles deixam de seguir as regras de suas arenas locais e passam a seguir novas regras de uma arena que possui um nível maior (regional e nacional). Nesta nova arena estes atores assume papéis diferentes, recorrem a estratégias específicas e podem tomar

posicionamentos influenciados pelo nível em que a discussão está acontecendo (CALVIMONTES; FERREIRA, 2016).

Cada nível de arena da arena terá suas próprias regras, alianças, estratégias e motivação. Logo, em uma arena um ator pode não simpatizar com seus companheiros e em outras, formarem importantes alianças que assegurem que suas ações trarão benefícios para as suas comunidades. A própria definição de cada “indivíduo como ator na arena vai estar influenciada pela presença ou ausência dos outros atores, tudo isto em processos relacionais, de disputa ou de aliança, onde o conflito é central” (CALVIMONTES; FERREIRA, 2016, p. 81).

Em outras palavras, os atores do CDRRU que compõem o conselho do Mosaico, para garantirem que o interesses de suas unidades seja favorecidos, podem unir-se com outros atores que tem interesses em comum, mesmo não tendo estabelecido qualquer tipo de relação próximas com estes. As relações afetivas como de amizade e parentesco, tendem a serem deixadas de lados quando as arenas assumem o nível mais elevados, fazendo com que os conselheiros assumam outras estratégias afim de garantir que os seus interesses sejam reconhecidos.

Para ilustrar usarei o exemplo das conferencias de saúde, estas acontecem em nível local com a criação de propostas que serão apresentadas em nível estadual, neste momentos os municípios com demandas (problemáticas em comum) juntam-se para aprovação de propostas que possam chegar a nível federal e deste modo garantir resposta a suas problemática.

Por fim, estes mesmo formato acontece nas políticas ambientais, cada esfera de conselho é uma oportunidade de apresentar suas demandas e unir-se com outros conselheiros que enfrentam as mesmas problemáticas e suas pautas ganharem força diante das assembleias. Outro ponto importante, é as novas relações sociais que são estabelecidas, que podem futuramente influenciar nas decisões das arenas locais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos de meio ambiente são importantes espaços para a participação e controle social sobre a implementação, fiscalização e deliberações das políticas ambientais. Nas UCs estes espaços tornam-se importantes canais de participação popular e empreendimentos de implementação da gestão compartilhada, elemento essencial do Sistema de UCs, ao mesmo tempo converte-se em seu mais desafiador papel, considerando os diferentes atores sociais que compõem os Conselhos de UCs estabelecidos em lei.

Gohn (2001), destaca que os conselhos são uma das importantes ferramentas de participação popular nas tomadas de decisão, por meio de suas mobilizações foram possíveis a descentralização das decisões pelo Estado. Esta nova forma de administrar os recursos públicos rompe com a ideia de criação de políticas públicas de cima para baixo, dando abertura para rede de governança com a participação coletiva na tomada de decisões (JESSOP, 1998).

A dissertação propõe-se falar dos conselhos ambientais utilizando-se o conceito de arenas, como uma metáfora que ajuda a compreender o processo de organização política, na qual os conselheiros dirigem seus argumentos nas assembleias e tentam influenciar o processo decisório. Estas ações ajudam a determinar o rumo da política ambiental em sua unidade de conservação, são escolhas feitas a partir do processo de conflitos existentes. Entretanto, as ações não podem ser medidas apenas pelos conflitos existentes, mas pelos processo de cooperações identificados a partir das redes sociais estabelecidas pelos conselheiros. Estas redes são criadas a partir de relações afetivas, de trabalho ou por objetivos em comum. Deste modo, conflito e cooperação foram categorias decisivas para entender a distribuição de poder e como a política ambiental vem sendo desenhada na Resex do Unini.

A pesquisa debruçou-se em apresentar uma contribuição em relação ao processo de participação e decisão no CDRRU, pois este conselho configura-se pela pluralidade de atores e instituições envolvidas em seus processos decisórios. Neste sentido, a participação em reuniões e conversas com conselheiros, foram importantes para entender como a política ambiental vem sendo delineada nos rios da Amazônia.

O conselho conta com a participação de representantes do Estado e de lideranças das comunidades que integram a Resex, os quais percorrem longas distâncias para chegarem às reuniões. A Amazônia solidifica-se como uma região com dimensões continentais, logo, a distância torna-se um desafio para os representantes das comunidades, pois o deslocamento de uma comunidade pode durar dias, dificultando maior participação nas reuniões.

O conselho possui múltiplos atores sociais que ajudam na construção, fiscalização e implementação da política ambiental. A pesquisa identificou que este foi criado no ano de 2014, e que muitos de seus conselheiros permanecem desde sua fundação. Essa permanência é justificada pela indisposição de muitos comunitários em participar das ações desenvolvidas pelo conselho. Essa apatia política é entendida por Moises (1998) como uma desesperança em relação às ações políticas, muitos acreditam que nada vai mudar, que os políticos não tem interesse em resolver o problema da população, e que participar das ações como conselhos seria perda de tempo.

Quanto à participação dos representantes do Estado, estes são indicados por suas chefias, alguns como os representantes da FVS estão desde a fundação do Conselho e fazem questão de participar das discussões; A presença masculina ainda é maior que a presença de mulheres no conselho, muitas relatam a dificuldade em conciliar as atividades domésticas, o roçado e a criação de animais como um empecilho para participar das atividades políticas dentro da Resex, delegando aos homens o papel de representa-las.

Para Phelips (1998), o processo sócio histórico da sociedade veio ao longo dos anos incutindo a ideia de as mulheres pertenciam a vida doméstica e os homens as atividades políticas. Entretanto, a pesquisa observou que, apesar de modesta a participação feminina no conselho é atuante. A presidente do conselho é uma mulher e outras conselheiras que pertencem às comunidades possuem o respeito dos demais conselheiros.

Nas reuniões do conselho algumas pautas são apresentadas pelo ICMBio, os conselheiros podem fazer solicitações de demandas que gostariam de debater na plenária. Nos documentos estudados os temas mais recorrentes foram: redelimitação das terras, pesca esportiva, plano de manejo, o manejo de pescado, políticas sociais, entre outros.

Enfatiza-se aqui a dificuldade enfrentada pelos comunitários da Resex do Rio Unini. São famílias cuja pobreza não se caracteriza apenas pela ausência de dinheiro, mas ao acesso precário e muitas vezes inexistente às políticas sociais como saúde, educação, assistência social, dentre outras. Em muitas comunidades as escolas realizam o ensino multiseriado (uma sala com alunos que estão no primeiro ano, outros do quinto, outros na alfabetização), isso acaba oferecendo um ensino insuficiente, precarizando o trabalho do professor; quando estes passam para o ensino médio não contam com uma estrutura física que possam atendê-los, são submetidos ao ensino tecnológico que nem sempre funciona, já que às vezes falta diesel para o gerador de energia elétrica, frequentemente o dispositivo que retransmite o sinal das aulas mediadas tecnologicamente está com defeito, entre outros problemas. Logo, se apropriar da educação como um instrumento de libertação e emancipação torna-se um desafio para estas pessoas, já que lhe são negados o básico como escolas, biblioteca e uma estrutura adequada.

Darl (2009) aponta dois critérios para o desenvolvimento da democracia, são eles: o acesso à informação e o entendimento esclarecido. Todavia, as condições oferecidas às famílias encontradas nesse estudo, dificulta o acesso com maior rapidez à informação e ao conhecimento. Nas entrevistas realizadas, alguns conselheiros destacaram a dificuldade em compreender a linguagem jurídica dos documentos e em alguns casos a linguagem utilizada pelos palestrantes. Muitos viajam até a cidade de Novo Airão quando precisam esclarecer dúvidas, ou quando tem a sorte do telefone funcionar para contatar o ICMBio ou a FVA.

Os conflitos fazem parte do processo democrático e no conselho foi identificado dois grandes conflitos, existem outros, porém esses dois destacam-se pelas discussões calorosas entre os conselheiros e conselheiras: a redelimitação das terras e a pesca esportiva. A redelimitação de terras é um tema delicado e que está presente nas atas das reuniões analisadas. Nos registros é possível identificar servidores do ICMBio tentando explicar como ocorre esse processo, que precisa passar por estudo, ter a aprovação em Brasília, assim não é um processo que possa ser resolvido localmente.

Bernard, Penna, Araujo (2014) destacam que em todo mundo as UCs vêm sofrendo constantes alterações em seu status, nas dimensões de suas terras, em sua categoria, destacam também que a Amazônia é uma das regiões que mais sofrem com essas alterações, a justificativa apresentada é a ampliação de projetos

para geração e distribuição de energia, especialmente a construção de usinas hidrelétricas; demandas para o agronegócio; assentamentos de comunidades rurais; e conflitos de interesse com o setor privado. As mudanças na categoria de uma UC, seu status, redelimitação, atualização são prevista pelo SNUC (Lei 9.985/2000), na prática, observa-se que quando há vontade política e pressão empresarial essas mudanças ocorrem de forma acelerada.

Outro ponto conflitante é a pesca esportiva já que envolve não somente os moradores, mas empresários, ministérios público, ICMBio, ONGs. A região já teve uma experiência com a pesca esportiva, entretanto, os moradores não foram beneficiados, e ainda sofreram restrições para o uso de suas terras. Atualmente existem projetos para reativar a pesca esportiva, todavia, o ministério público solicitou estudos, plano de manejo da Resex do Unini e RDS do Anamá, a fim de verificar se haver impactos ambiental para a região.

A ONG FVA desenvolve um importante trabalho junto aos moradores da Resex do Rio Unini e Parque Nacional do Jaú. Sua participação foi descrita pelos conselheiros como fundamental para o processo de amadurecimento político. Por intermédio de viagens até as comunidades, oficinas, construção de material informativo, as lideranças locais tiveram a oportunidade de conhecer o funcionamento de um conselho e sua importância para a gestão da UCs. A ONG continua atuante e anunciou que irá desenvolver o projeto “Rotas e Pegadas: Caminhos Integrados para o Desenvolvimento do Baixo Rio Negro”, o qual tem por objetivo capacitar lideranças comunitárias e os jovens em temas como, desenvolvimento sustentável, conservação ambiental e principalmente formar futuras lideranças para debater sobre políticas públicas para aquela localidade.

Diante dos fatos apresentados, compreende-se que os ataques sofridos às políticas ambientais nunca foram tão nocivos quanto estão sendo no governo Bolsonaro. Os desmontes de instituições como ICMBIO, IBAMA tem impacto negativo nas atividades de proteção ambiental.

Na Amazônia as queimadas estão há dois anos fora de controle, com alta de 34%, em 2019 e de mais 34%, em 2020, como alerta o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Neste contexto, os conselhos ambientais tornam-se instituições que navegam contra a correnteza, pois lutam não somente contra as dificuldades cotidianas de suas UCs, mas enfrentam o sucateamento de instituições que contribuem para o processo de proteção ambiental.

Os conselhos também funcionam como porta vozes das populações tradicionais e dos outros interessados nas UCs, na pesquisa foi possível identificar a importância do Conselho para os comunitários que residem não somente na Resex do Rio Unini, mas para os moradores do Parque Nacional do Jaú, através das assembleias podem apresentar suas inquietações, pois sabem que sozinhos a dificuldade em chegar até as instituições estatais seriam um grande desafio.

Por fim, os conselhos na Amazônia são importantes instrumentos de gestão democrática, para além disso, eles tornam-se a porta de entrada para o processo de formação política de homens e mulheres que lutam para pela preservação da biodiversidade. O conselho Deliberativo do Rio Unini apesar das dificuldades aqui apresentadas, tornou-se o porta voz de famílias que reivindicam o direito de ter acesso as políticas públicas; conquistaram seu espaço e trazem importante contribuições de seu saber tradicional para o processo de formulação da política ambiental, deste modo, lutam para permanecerem em suas terras, sobretudo, lutam para preservar a sua identidade e modo de vida.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS, LEI Nº 4.266, DE 1º de dezembro de 2015. Publicada no DOE de 1º. 12.15, Poder Executivo, p. 1.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Universalização e localismo**: movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia. Revista da ABRA\Ano 19 n 1 Abr Jul 1989.

\_\_\_\_\_, Alfredo Wagner Berno de. **Conflito e mediação**: os antagonismos sociais na Amazônia segundo os movimentos camponeses, as instituições religiosas e o Estado. 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional, Rio de Janeiro, 1993.

ANDRADE, Alba dos Prazeres. **Entre as Curvas do Rio**: A luta para acesso à terra e a criação da Reserva Extrativista do Médio Purus no Estado do Amazonas. Tese de doutorado em Serviço Social. PUC-SP, 2016, p – 233.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil**: da autonomia à interdependência política. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398

BECKER, Bertha K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BERNARD, E.; PENNA, L. A.; ARAÚJO, E. **Downgrading, Downsizing, Degazettement, and Reclassification of Protected Areas in Brazil**. Conservation Biology, Washington, v. 28, p. 939-950, 2014.

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

BRASIL. **Lei nº 6938/81, de 31 de agosto de 1981**. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: Senado; 1981.

BRASIL, **SISTEMA Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC** lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. 5.ed. aum. Brasília: MMA/SBF, 2004. 56p.

CAMPOS, S. V. **Jaú em Jogo**: mudanças sociais e conservação ambiental no Parque Nacional do Jaú (AM). 2006, 233 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2006.

CARDOSO. Fernando H. e MÜLLER, Geraldo. **Amazônia**: Expansão do capitalismo. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

CALDENHOF, Satya Bottin Loeb. **Reserva Extrativista do Rio Unini: conflitos e estratégias socioambientais no rio Negro/AM** / Satya Bottin Loeb Caldenhof. - Manaus: UFAM, 2009.

CALDENHOF, S. B. L. **Mudanças sociais, conflitos e Instituições na Amazônia: os casos do Parque Nacional do Jaú e da Reserva Extrativista do Rio Unini**. 2013. 361 f. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

CALVIMONTES, J.; FERREIRA, L. da C. **Bandidos na Serra do Mar?** Conflitos, estratégias e usos múltiplos dos recursos naturais na Mata Atlântica de São Paulo. *Rev. Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Vol. 38, agosto 2016. DOI: 10.5380/dma.v38i0.45358. PR.

CASTRO, Edna. **Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais**. Paper do NAEA 092 – 1998.

CHAVES, Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues. **Uma experiência de Pesquisa-Ação para gestão comunitária de tecnologias apropriadas na Amazônia: O Estudo de caso do assentamento de Reforma Agrária Iporá, Campinas, SP**. 2001.

CREADO, E. S. J. **Lugares de vida, espaços de lembrança: conflitos e restrições socioambientais no Parque Nacional do Jaú (AM)**. São Paulo: Annablume – Fapesp, 2011.

DIEGUES, A.C. **O mito moderno da natureza intocada**. 4. ed. São Paulo: Hucitec; NUPAUB/USP, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa**. *Revista Ideias*. Campinas. 5 (2) 6(1).1998

DAHL. Robert. **A democracia e seus críticos**. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009,

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Rio de Janeiro/Porto Alegre/São Paulo, Editora Globo. 1998.

FERREIRA, L. C. Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v.7, n.1, p 47 – 66, 2004.

\_\_\_\_\_, L.C. et al. Encontro das Águas: dinâmicas sociais e biodiversidade na Amazônia brasileira. **Teoria e Pesquisa**, São Carlos, v. 16, n. 1, p.15 – 37, jan. 2007.

\_\_\_\_\_, L.C A Equação Dinâmica entre Conflitos Sociais, Recursos Naturais e Desastres Ambientais: O Estado da Arte e uma Proposta Teórica. In: \_\_\_\_\_ **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

**EM AMBIENTE E SOCIEDADE**, 6., 2012, Belém. Anais VI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente.

FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA. **Unidades de Conservação e o Parque Nacional do Jaú**. Fundação Vitória Amazônica.-Manaus: FVA, 2003.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014

GOHN, Maria da Glória. **Abordagens Teóricas no Estudo dos Movimentos Sociais na América Latina** CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, Set./Dez. 2003.

GUIMARÃES, Roberto P. **A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento**. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*, 2001. p. 43-71.

IPAAM, **A questão ambiental e a ação do IPAAM no estado do Amazonas**. Manaus: IPAAM, 2000.

JACAÚNA, Tiago da Silva. **Política ambiental em rede: Governança e difusão da política em Unidades de Conservação**. Campinas, SP, 2015.

\_\_\_\_\_, T. Difusão horizontal e vertical da política ambiental na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 21, n. 2, p. 233–256, 2018.

\_\_\_\_\_, Tiago da Silva. **COMO SE GOVERNA A AMAZÔNIA?** Redes sociais e governança ambiental em Unidades de Conservação. *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 35 N° 103*. 2020

JESSOP, B. **The rise of governance and the risks of failure**: the case of economic development. *International Social Science Journal*.v. 50. n. 155. p. 29-45. 1998.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**.São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LYRA, Rubens Pinto. Gestão participativa no Brasil: A atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e justiça. *Lusotopie* 2003 : 383-396.

LOUREIRO, Violeta F. **Amazônia: estado, homem, natureza**. 3 ed. Belém: Cultural Brasil, 2009. 383p

LÜCHMANN, Lígia H. H.; ALMEIDA, Carla C. R. **A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de políticas Públicas**. *Revista Katál*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94, jan.-jun. 2009.

MARQUES, Carlos Eduardo (ORG). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013

\_\_\_\_\_, Eduardo Cesar. **Redes sociais, poder e intermediação de interesses nas políticas públicas brasileiras.** XXVIII Encontro da Anpocs - Seminário Temático Processo decisório e implementação de políticas públicas no Brasil: novos tempos, novas perspectivas de análise. SP, 2003.

\_\_\_\_\_, Eduardo Cesar. **Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.14, n.41, p. 45-67, outubro de 1999.

MASCIA, M. B.; PAILLER, S. **Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) and its conservation implications.** Conservation Letters, v. 4, p. 9-20, 2011.

MOISÉS, J. A. **Os Brasileiros e a Democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática.** São Paulo: Ática, 1995.

NOVAES, Regina Reyes. **“Continuidades e rupturas no sindicalismo rural”.** In: BOITO, Armando (org.). O sindicalismo brasileiro os anos oitenta. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1991.

O'DONNELL, G. AND SCHMITTER, P. **Transitions from authoritarian rule.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

OSTROM, E. **Governing the commons.** The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

PHILLIPS, A. **Engendering Democracy.** Cambridge: Polity Press, 1991.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: **Os Conselhos de Gestão no contexto internacional.** In Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e os conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 2000

REIS FILHO, Daniel. **A** . Rio de Janeiro: Zahar, 2000. (Col. Descobrimdo o Brasil).

RENN, O. **The social arena concept of risk debates.** In: \_\_\_\_\_ Social Theories of Risk. Westport: Preger, 1992.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Organizado por Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Gramond, 2002.

SCHERER, Elenise. **Mosaico Terra-Água: A Vulnerabilidade Social Ribeirinha na Amazônia–Brasil.**In: VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais; Coimbra, POR. Universidade de Coimbra, 2004

SIMMEL, Georg. **A Natureza Sociológica do Conflito.** In: Sociologia / organizador [da coletânea]. Evaristo de Moraes Filho; [tradução de Carlos Alberto Pavanelli ... et al.]. São Paulo: Ática, 1983.

SILVINO, Amanda Souza. **A conservação da caatinga entre arenas políticas do semiárido brasileiro**. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP [s/n], 2019.

SILVA, Lilian Lente da. **Conselhos gestores de política públicas e a representatividade democrática: um estudo de caso dos conselhos de saúde de Itajaí/SC e Blumenau/ SC**. Curitiba: UFPR, 2006

SHAMIR, Michal. **Intolerância política entre massas e elites em Israel: uma reavaliação da teoria elitista da democracia**. The Journal of Politics Vol. 53, nº 4 (novembro de 1991), pp. 1018-1043 (26 páginas) Publicado por: The University of Chicago Press

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.) A participação em São Paulo. São Paulo: UNESP. 2005

TEIXEIRA, Ana Cláudia Teixeira. **Formação dos conselhos no Brasil**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

TEIXEIRA, A. C. **Formação dos conselhos no Brasil**. In: FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (Org.). Você quer um bom Conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TILLY, Charles. **Movimentos sociais como política**. Revista Brasileira de Ciência Política, no. 3. Brasília, janeiro-julho de 2010, p. 113-160.

\_\_\_\_\_, Charles. **Democracia**. Trad. Raquel Wéiss- Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VILLARROEL, Larissa Caroline Loreiro. **A evolução da Política de criação de Unidades de Conservação no Estado do Amazonas no Período de 1995 a 2010**. Dissertação de Mestrado – UNB, 2012, p. 160.

WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais**. Trad. Augustin Wernert. São Paulo: Cortez; Campinas-SP: Editora da Universidade de Campinas, 1992.

WITKOSKI, Antônio Carlos; SOUZA, Davyd ;Spencer Ribeiro de; FRAXE, Theresinha de Jesus Pinto. **As Unidades de conservação no Amazonas: a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Piagaçu-Purus**. In. SCHERER, Elenise; OLIVEIRA, José Aldemir de. **Amazônia: Território, Povos e Ambiente**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009.

#### SITES CONSULTADOS

[http://fas-amazonas.org/versao/2012/wordpress/wp-content/uploads/2013/06/Atlas\\_FAS\\_vfin](http://fas-amazonas.org/versao/2012/wordpress/wp-content/uploads/2013/06/Atlas_FAS_vfin)  
<https://www.inesc.org.br/orcamento-para-o-meio-ambiente-em-2018-pior-do-que-parece/> acessado em 05/04 de 2019.

# APÊNDICE

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS PROGRAMA DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**APÊNDICE A: FORMULÁRIO**

**Bloco I- Perfil dos Entrevistados**

1.1 Nome: \_\_\_\_\_ Instituição/Comunidade: \_\_\_\_\_

1.2 Idade: \_\_\_\_\_

1.3 Escolaridade: \_\_\_\_\_

1.4 Estado Civil: \_\_\_\_\_

1.4 Filhos: \_\_\_\_\_

**2. Trajetória Profissional/ Trabalho**

2.1 O senhor (a) desenvolve alguma atividades remunerada atualmente?

Não ( ) Sim ( ) Se sim qual? \_\_\_\_\_

2.2 Que outra atividade remunerada o senhor (a) já desenvolveu?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**3. Trajetória Política**

3.1 É filiado a sindicato/Cooperativa/Associação?

Sim ( ) Não ( )

3.2 Se sim, qual/quais? \_\_\_\_\_

3.3 Quanto tempo? \_\_\_\_\_

3.4 Exerceu cargo de direção?

Sim ( ) Não ( )

3.5 O senhor (a) é filiado a partido político?

Sim ( ) Não ( ) Se sim, qual/quais? \_\_\_\_\_

3.6 Quanto tempo? \_\_\_\_\_

3.7 Exerceu cargo de direção (municipal, estadual, nacional)?

Sim ( ) Não ( )

3.9. Se foi e hoje não é mais, por quais motivos se desvinculou?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3.10 Se não é filiado, simpatiza com algum partido?

### **Bloco 2 Trajetória no Conselho**

4.1 O senhor(a) é conselheiro há quanto tempo?

4.3 Já atuou em outros conselhos?

Não ( ) Sim ( ) Quais? \_\_\_\_\_

4.4 Qual é a motivação/razão para atuar como conselheiro?

---



---



---

4.5 Quais foram os critérios utilizados para nomeá-lo como conselheiro?

---



---



---

4.8 O senhor(a) tem conhecimento a respeito do Regimento do Conselho?

Sim ( ) Não ( )

4.9 O senhor(a) tem conhecimento a respeito do Plano de Gestão da Unidade?

Sim ( ) Não ( )

4.10 Em uma escala de 1 a 5 que nota o senhor daria para sua atuação. Sendo 5 muito atuante e 1 pouco atuante.

Pouco atuante ① ② ③ ④ ⑤ Muito atuante

4.11 Em uma escala de 1 a 5 que nota o senhor daria para a atuação do conselho. Sendo 5 muito atuante e 1 pouco atuante.

Pouco atuante ① ② ③ ④ ⑤ Muito atuante

4.12 Existe alguma dificuldade em sua atuação como conselheiro?

---



---



---

### **Bloco 3 Sobre as Conexões e Conflitos Existentes**

5.1 Antes de ir às reuniões do conselho, o senhor(a) costuma conversar com sua comunidade para verificar quais temas serão levados as reuniões?

Sim ( ) Não ( )

5.2. Em se tratando das representações ou organizações políticas e sociais, quem são os atores sociais de fora do Conselho que você se articula a fim de se articular para encaminhar ou eleger uma pauta ao Conselho?

Pessoa 1 \_\_\_\_\_ Instituição/Comunidade \_\_\_\_\_

Pessoa 2 \_\_\_\_\_ Instituição/Comunidade \_\_\_\_\_

Pessoa 3 \_\_\_\_\_ Instituição/Comunidade \_\_\_\_\_

Pessoa 4 \_\_\_\_\_ Instituição/Comunidade \_\_\_\_\_

Pessoa 5 \_\_\_\_\_ Instituição/Comunidade \_\_\_\_\_

5.3 O senhor(a) quando retorna das reuniões como o senhor comunica pra comunidade as decisões do conselho?

---

---

---