

GOVERNANÇA EM RESERVAS EXTRATIVISTAS EM RONDÔNIA: A RELAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS E CONSELHOS DELIBERATIVOS

MAXWEL CAVALCANTE LACERDA

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

HAROLDO DE SÁ MEDEIROS

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

GLEIMIRIA BATISTA DA COSTA

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

ALESSANDRA MAMEDE BASTOS

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

GOVERNANÇA EM RESERVAS EXTRATIVISTAS EM RONDÔNIA: A RELAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS E CONSELHOS DELIBERATIVOS

1 INTRODUÇÃO

Ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo são um pouco do que a constituição brasileira aponta como responsabilidade do poder público em seu artigo 225, que posteriormente fora regulamentado pela Lei Nº 9.985 de 18 de Julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Dentre as suas contribuições, traz conceitos como unidades de conservação, e classifica unidades de conservação em dois grandes grupos, Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

A consolidação destas áreas como ambiente de existência e manutenção de seus aspectos físicos e ambientais, o patrimônio biológico, assim como de culturas humanas, têm se tornado um desafio, tanto para a gestão pública como para os moradores residentes em algumas delas. Relatório de fiscalização de UC's de gestão de competência federal, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) aponta a existência de algumas fragilidades que dificultam o cumprimento das normativas que estabelecem os princípios, os objetivos e as diretrizes de uso e proteção destas áreas. Estas fragilidades, conforme o relatório, estão relacionadas principalmente à governança, à gestão, à escassez de recursos humanos dedicados ao trabalho na implementação da gestão das unidades e ao subaproveitamento do potencial das unidades.

Dentre elas, as reservas extrativistas, de uso sustentável e se caracterizam como “uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte” (Brasil, 2000). Como uma unidade de uso sustentável, a economia gerada numa RESEX é voltada à sustentabilidade da população tradicional ali residente (O Eco, 2015).

A responsabilidade de gestão de unidades de conservação, incluindo as reservas extrativistas, recaem sobre órgãos gestores, encarregados de implementar políticas de conservação, monitorar o uso dos recursos naturais e garantir que os objetivos de preservação e sustentabilidade sejam atingidos (Silva, 2019).

Para direcionar problemáticas como estas, a legislação de 2000, prevê a elaboração de estudos técnicos prévios para delimitar e definir diretrizes específicas para estas reservas, que são consolidados através de um plano de manejo, um documento que orienta acerca de diversos aspectos, incluindo a gestão participativa com a comunidade. Desta forma, a participação dos moradores pode ser evidenciada na gestão e pode, de certa forma, colaborar na orientação e no planejamento e execução das atividades laborais e econômicas.

O Estado de Rondônia, é o estado brasileiro que mais possui reservas extrativistas em seu território, sendo 4 reservas extrativistas federais, cujo órgão gestor é o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) e 21 reservas extrativistas estaduais, sobre responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM). Sendo um dos estados brasileiros com significativa presença de reservas extrativistas (RESEX), enfrenta desafios únicos na gestão dessas áreas.

Observando este cenário, entendeu-se importante estudar a relação de governança entre o órgão gestor das RESEX Lago Cuniã e Rio Ouro Preto e seus conselhos gestores. A pesquisa explora esta relação sob a perspectiva da governança dos recursos comuns, trazida por Hardin e revisitada e reconceituada por Ostrom, que traz a administração dos recursos para a participação coletiva, sendo esta a base teórica deste estudo sob a ótica da governança adaptativa que se dá entre o Conselho deliberativo e o órgão gestor das UC, O ICMBio. Desta forma, destaca-se como objetivo da pesquisa, entender a relação de governança entre o órgão

responsável e o conselho deliberativo de reservas extrativistas federais, no estado de Rondônia.

A relevância deste trabalho reside na necessidade de analisar a governança de reservas extrativistas no estado de Rondônia, espaços relevantes para conservação da Amazônia brasileira e para a sustentabilidade dos modos de vida tradicionais das populações que dependem diretamente dos recursos naturais existentes nestas áreas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Reservas Extrativistas no estado de Rondônia

Conforme Painel Unidades de Conservação Brasileiras (CNUC) o Estado de Rondônia é a unidade federativa brasileira com o maior número de Reservas Extrativistas, com um total de 25 RESEX, juntas, formando um montante de 1.447.475 ha (um milhão, quatrocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e setenta e cinco hectares), sendo 4 unidades de conservação federais: RESEX's Do Rio Cautário, Barreiro das Antas, Lago do Cuniã e Rio Ouro Preto.

As reservas extrativistas são consideradas áreas de conservação ambiental, cuja o objetivo de criação abrangem a conservação da biodiversidade aliada a sustentabilidade e manutenção das atividades das populações extrativistas que residem na área, de forma que a extração de recursos naturais, não comprometa a regeneração dos ecossistemas, dentre as justificativas de criação destas unidades de conservação está a necessidade de criação de territórios destinados às populações tradicionais, com o reconhecimento de suas práticas e culturas. (Magno, 2022).

2.2. Os conselhos deliberativos

Os conselhos das Reservas extrativistas são estabelecidos pela Lei 9.985/2000, que é regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002 e são estabelecidos por Portaria como o Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Lago do Cuniã que foi estabelecido por Portaria do IBAMA de nº 42 de 20 de julho de 2006, contando com representantes das organizações da sociedade civil e dos órgãos públicos, incluindo as associações comunitárias da RESEX (ICMBIO, 2018), e o Conselho Deliberativo da RESEX Rio Ouro Preto foi criado através da Portaria ICMBio nº 89, de 22/11/2006 e foi renovado em 2012, através da Portaria ICMBio nº 27, de 17/02/2012 é composto por 26 membros.

Sendo deliberativo, estão entre suas funções o posicionamento sobre as atividades dentro e na área de influência da RESEX, propor atividades econômicas sustentáveis para realização dentro das RESEX, colaborar na gestão dos recursos financeiros e ambientais e na resolução de conflitos.

Compostos por representantes do poder público, da sociedade civil, das populações tradicionais residentes e dos moradores do entorno e são presididos pelo órgão legalmente responsável pela administração da UC, neste caso em questão, o ICMBio. Dentre os representados estão ICMBio, prefeituras municipais, polícias, representantes de comunidades, associação de extrativistas e de seringueiros. Esta representatividade traz para o Conselho o capital social que todos estes entes representados possuem, em especial das populações tradicionais, em sua maioria, extrativistas e pescadores.

Os conselhos figuram como órgão de governança e possibilitam a inclusão das comunidades locais como sujeitos de direitos à medida que podem encontrar nestes espaços, a

capacidade de discussão de aspectos relevantes para a manutenção e melhorias das funções das RESEX no que tange à conservação da natureza e dos aspectos culturais da população residente, são ambientes de discussão que permitem que os moradores locais podem, com certa limitação, compartilharem opiniões, preocupações e sugestões de forma a participarem do processo de tomadas de decisões.

A literatura sociológica assinala como aspecto positivo o fato de que esses espaços possibilitam encontros de saberes sobre o meio ambiente (Cunha, 2012; Maneschy *et al.*, 2017). Mas, por outro lado, alerta-se para o perigo de se tornarem estruturas apenas formais, com debilidades de empoderamento dos grupos locais (Gohn, 2011; Fonseca *et al.* 2012).

2.3. Governança adaptativa

As áreas estabelecidas como UC no Brasil em 2004, representavam 8% do território nacional. Atualmente, 18 anos depois, o Ministério do Meio ambiente (MMA, 2022) aponta que, do ponto de vista quantitativo, o Brasil atingiu a marca de 18% de proteção de áreas terrestres. Neste contexto, observam-se as dificuldades enfrentadas na expansão das áreas de proteção ambiental, quando o aumento foi de 1% ao ano.

Determinadas situações estão relacionadas com a expansão e consolidação destas áreas. Cenários envolvendo problemas com a falta ou pouca infraestrutura instalada, escassez de recursos financeiros e humanos são problemas citados por Silva, Anunciação e Araújo, (2018) que dificultam a gestão destas áreas.

Os aspectos relacionados à governança são evidentes quando se trata das reservas extrativistas. Estas reservas têm um modelo de gestão participativa com a existência de instituição colegiada deliberativa que tem o poder de decisão com relação a determinadas matérias que oferecem interferência direta nas atividades socioambientais e infraestruturas existentes dentro do seu perímetro e na zona de amortecimento.

A governança participativa tem por princípio a valorização da participação dos atores envolvidos nas tomadas de decisões e estratégias de desenvolvimento, compartilhando sugestões que possam, por vezes, proporcionar mudanças e adaptações aos contextos onde e com os quais os atores se relacionam, acentuando a ideia de que decisões e execuções são realizadas tendo por princípio a participação coletiva em detrimento das decisões unilaterais.

Na atualidade, a literatura tem trazido o termo gestão relacionado à governança, contudo, a gestão trata das questões executivas e operacionais, a governança vem para exercer o papel de monitoramento e tomada de decisões, como exemplifica a imagem 1. Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas (TCU, 2020).

Enquanto a governança tem relação com a avaliação de estratégias e processos organizacionais, as diretrizes e tomadas de decisão e o monitoramento da execução das metas, a gestão tem relação com o planejamento, a execução deste planejamento e o controle a fim de promover a eficiência da execução das ações planejadas. Ambas estão interligadas, por um contexto, pela estratégia e, por outro, pela responsabilização.

A governança pode ser compreendida, de forma geral, como um sistema composto por mecanismos e princípios que as instituições possuem para auxiliar a tomada de decisões e para administrar as relações com a sociedade, alinhado às boas práticas de gestão e às normas éticas, como foco em objetivos coletivos (CGO, s. d.).

Governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (Ifac, 2013).

Segundo Rhodes (1996), a governança sob a perspectiva dos entes federados trata de coordenação de ações, do exercício do controle, das estruturas de autoridade, da divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores, da alocação de recursos e da governança das ações, ou seja, a capacidade de o governo coordenar as ações com vistas à implementação de políticas públicas.

Vários instrumentos foram estabelecidos pelo poder público para que se desse efetividade à governança pública a começar pela Constituição Federal de 1988 quando seu o *caput* do Art. 1º estabelece que a “República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito” e que o poder “emana do povo”. Neste sentido, a sociedade tem em si o poder de participação na governança pública. Esta governança está estabelecida de diversas formas, sendo a participação nos conselhos gestores, uma delas.

Ostrom quando contrapôs Garrett Hardin, ela apresentou uma forma diferente de administrar recursos comuns de maneira comunitária e sustentável. Entre estes recursos comuns, por ela chamados de bens comuns, estão muitos dos bens que foram determinados no Art. 225, CF (1988) de “bens de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, que é o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A autora defendeu em suas contribuições teóricas que a atuação comunitária e sustentável é a alternativa viável para a manutenção destes bens comuns ao longo do tempo. Os conselhos gestores das reservas extrativistas, que são as instituições que oficializam a participação comunitária na governança das atividades realizadas e realizáveis dentro destas áreas, sendo eles, presididos pelos órgãos públicos que gerenciam as unidades de conservação.

O pano de fundo para a resolução do dilema da ação coletiva é a promoção da governança (Ostrom, 2003). Ostrom traz em sua teoria, que a gestão destes bens tem relação profunda com a governança e que esta deve ter a participação e interação dos usuários em um convívio conforme regras comuns.

Neste ínterim, o legislador compreendendo a necessidade de promover a preservação ambiental aliada à cultural das populações tradicionais, traz a concepção dos conselhos gestores deliberativos, geridos pelo órgão gestor criador da UC. Estes conselhos assumem esta função estabelecida na Teoria dos Recursos Comuns, de promover a interação entre os atores com o propósito de promover esta preservação destes bens comuns. É a percepção e preservação da relação estabelecida na socio biodiversidade com a proteção das populações, seus modos de vida e o meio ambiente.

A governança adaptativa tem relação com contexto de como os recursos comuns são gerenciados. A Governança dos Recursos Comuns foi discutida por Garrett Hardin e posteriormente redefinida por Elinor Ostrom. Hardin falou sobre o “Tragédia dos Comuns”, onde recursos compartilhados são esgotados por indivíduos agindo de acordo com seu próprio interesse. Ostrom mostrou que as comunidades, no caso das RESEX, as comunidades tradicionais e os moradores da zona de amortecimento podem gerenciar estes recursos de modo participativo e sustentável na forma da governança adaptativa.

Esta governança é um conceito importante na gestão de recursos naturais e ambientais e sugere que a gestão de recursos, com suas políticas e práticas, deve ser flexível e capaz de se adaptar às mudanças e que os processos de tomadas de decisão sejam inclusivos e de aprendizado contínuo.

Nesta perspectiva, a relação entre Conselho Deliberativo e o Órgão Gestor deve ser flexível a fim de que os anseios de ambas as partes sejam atendidos, dentro do poder discricionário que a legislação permite, possibilitando ajustes e melhorias nas abordagens de gestão ao longo do tempo. Raadgever et al., (2008) orienta que esse processo está relacionado com a avaliação integrada e participativa dos problemas, o estabelecimento de metas e o monitoramento e avaliação dos resultados, incluindo as mudanças.

Dietz; Ostrom; Stern (2003) mostram que uma governança bem sucedida exige regras que evoluam e consideram que uma governação eficaz dos bens comuns é mais fácil de se estabelecer quando determinados aspectos que estão relacionados ao monitoramento dos recursos, à comunicação das populações que criam capital social e que colaboram no monitoramento e cumprimento de regras, às regras facilitadas de exclusão de novos participantes das comunidades e ao apoio dos moradores ao monitoramento, são alcançados.

O processo de regulação, participação e gerenciamento que a governança permite, tem o poder de facilitar a adaptação coletiva, favorecendo a participação da comunidade nesse processo, criando um sistema onde todos estão envolvidos na manutenção da ordem e no funcionamento eficaz das atividades.

Uma governação eficaz requer não só informação factual sobre o estado do ambiente e das ações humanas, mas também informação sobre incerteza e valores (Dietz; Ostrom; Stern, 2003). Os autores refletem que é necessário entender os valores individuais e sociais, e não se tratando somente do valor comercial de produtos oriundos da natureza, pois eles ajudam a determinar o que é considerado importante e influenciam as prioridades na tomada de decisão e como essas decisões podem afetar os resultados.

Diferenças acentuadas em poder e em valores entre as partes interessadas tornam o conflito inerente ao meio ambiente (Dietz; Ostrom; Stern, 2003). Esse processo de gerenciamento participativo de aspectos socioambientais é complexo, pois as tomadas de decisões podem estar carregadas de valores, perspectivas e interesses que podem acarretar conflitos que exigem determinadas habilidades para que se chegue de fato às mudanças necessárias.

É neste contexto, os autores afirmam que as instituições precisam estar preparadas para as mudanças e que as regras fixas poderão falhar. A boa governança adaptativa parte do pressuposto que a adaptação envolve ajustes coordenados em diferentes escalas espaciais, níveis de tomada de decisão e horizontes temporais (Adger, 2006).

3 METODOLOGIA

Para realização deste estudo, foi realizada entrevistas com um servidor representante do ICMBio, responsável pela gestão de conselhos deliberativos de duas reservas extrativistas, RESEX Rio Ouro Preto e RESEX Barreiro das Antas, ainda, outros três membros de conselhos deliberativos, sendo dois da RESEX Rio Ouro Preto e um da RESEX Lago do Cuniã, as entrevistas semi-estruturadas foram realizadas de forma que abordassem de forma igual, os aspectos teóricos definidos, conforme tabela I.

A entrevista realizada com a servidora do órgão gestor, via reunião remota, possibilitou maior flexibilidade de questionamentos, uma vez que além de maior abertura para diálogo, representou a peça mais importante da coleta de dados, uma vez que foi identificado que apenas um servidor do órgão gestor é responsável pela gestão de mais de um conselho,

além disso, como representante do ICMBio na relação entre o conselho deliberativo representou individualmente uma das duas partes que compõem o objeto da pesquisa.

As entrevistas realizadas com os três membros do conselho deliberativo, foram também de forma remota, mas via aplicativo de mensagens, onde foram encaminhadas três arquivos de áudio, sendo um de apresentação e introdução da pesquisa, e um para cada temática abordada na tabela 1. As mensagens foram encaminhadas para cerca de sete indicações, onde apenas três responderam com êxito.

Tabela I - Temáticas abordadas.

Temática	Objetivo
Estrutura	Identificar as características da relação institucional entre ICMBio e Conselho Deliberativo.
Complexidade	Identificar aspectos de desafios, problemáticas e dificuldades que surgem durante a governança.
Gestão de Conflitos	Identificar medidas adotadas e planejamento para mediação e resolução de problemáticas.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na teoria.

A seleção das temáticas foi desenvolvida após análise dos referenciais teóricos, sobre a óptica da governança e governança adaptativa, onde ficou identificado e selecionado com base nos objetivos da pesquisa, os principais aspectos teóricos que possibilitam a verificação das características relevantes sobre o tema.

As entrevistas semi-estruturadas com os representantes seguiram um roteiro pré-estabelecido, que permitiram a flexibilidade para explorar temas emergentes durante as conversas. Os entrevistados foram selecionados conforme as possibilidades de contato acessíveis a estes autores, considerando ainda, o papel desempenhado dentro do Instituto, uma vez que os selecionados são de fato, os servidores responsáveis pelas tratativas aqui estudadas, garantindo a relevância e profundidade das informações obtidas (Minayo, 2015).

As entrevistas foram inicialmente transcritas na íntegra e em seguida submetidas a uma leitura detalhada para familiarização com os dados, e posteriormente analisadas através da técnica de análise de conteúdo, para examinar as transcrições das entrevistas realizadas onde buscou-se o agrupamento de categorias conforme as temáticas apresentadas, buscando então a interpretação sobre as experiências e opiniões dos entrevistados e relação com a teoria e objetivo da pesquisa. A análise de conteúdo é definida como um método que transforma dados qualitativos em informações que podem ser interpretadas de maneira clara e organizada. Bardin (2011).

4 - RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Teoria dos Recursos Comuns (Common Pool Resources - CRPs) atribui às instituições o papel de criar interação e comunicação entre os atores, para estes, assim, agirem coletivamente (Ostrom, 2011). Do enfoque da análise da atuação das instituições governamentais formalmente constituídas, dentro do contexto da gestão e governança dos bens comuns nas reservas extrativistas e com vistas a identificar os percalços relacionados a essa governança, a teoria de Ostrom torna-se importante referência para o entendimento das

políticas adotadas, das formas de interações com a comunidade e sua participação na governança das reservas.

4.1 Caracterização de Estrutura de Governança

Os processos de governança, em especial de características adaptativas, requerem que os processos os quais foram a governança, sejam formados através de estruturas, conectadas e que se alinham em redes. (Boyd *et al* 2015).

O conselho deliberativo são formados através de portaria, e cada conselho possui o seu próprio regimento interno, que determina a periodicidade de reuniões. É composto por diversos membros, entre os membros, destacam-se os representantes de comunidade, uma vez que cada núcleo de comunidade possui eleito um líder, que os representará através da sua cadeira no conselho deliberativo, nas decisões tomadas dentro das reuniões representando, neste caso a sua comunidade. Fica ainda reservado para membro do conselho, os representantes das cooperativas e associações vinculadas às atividades extrativistas da RESEX, ainda, para representantes da administração pública, como representante do poder executivo municipal e estadual, principalmente para os órgãos e secretaria as quais são destinadas às reivindicações que partem do conselho e ainda, para instituições de ensino, como universidades e o instituto federal.

Presidente do Conselho Deliberativo - ICMBio

(...) “Cada conselho tem o seu regimento interno que define quantas reuniões ordinárias vão ter por ano, né? No nosso caso, os dois conselhos, os três conselhos têm duas reuniões ordinárias por ano pelo regimento interno. E para eles podem solicitar uma extraordinária caso tem interesse de 50% mais um dos conselheiros, né? Os dois conselhos das reservas, na verdade o conselho da reserva do Rio Ouro Preto tem 13 representantes de comunidades, e eles são a maioria do conselho. A gente está tentando agora fazer uma setorização para deixar mais equitativo, assim, né? Talvez trazer mais representantes do setor público ou das outras organizações da sociedade civil”

O processo de tomada de decisão é formado através pautas pré-estabelecidas de reuniões são passadas pelo presidente do conselho deliberativo, membro do ICMBio, para os membros de conselho para aprovação, com 15 dias de antecedência, para que os conselheiros, consigam se reunir com os membros da comunidade por ele representados e desta forma, consigam elaborar propostas e formular opiniões consensuais. Dentro destas reuniões, as pautas são amplamente discutidas, é evidente nas falas dos entrevistados o prezo pelo diálogo e voz de todos os membros dos conselhos. As decisões são realizadas via votação.

Membros dos Conselhos

(...) “cada comunidade tem um conselheiro, cada comunidade tem uma pessoa que foi eleita pela comunidade para ser o conselheiro daquela comunidade, para representar a comunidade dele nas reuniões do Conselho”

(...) “quando o conselheiro está usando a palavra, ele não pode ser interrompido por ninguém, é um direito dele. Então, esses embates acontecem muito, mas, para eu entender, cada um tem uma formação.”

(...) “como eu falei antes, eu gosto muito de trabalhar em conselho por causa disso, onde a gente tem voz e voto, mesmo que seja um voto vencido, mas você tem a oportunidade de expor, de deixar registrado em ato”

Fica evidenciado que o papel do conselho deliberativo é relativa às decisões de pautas relativas a toda a unidade de conservação, como, por exemplo, entrada e saída de famílias ou membros da RESEX, aprovação de projetos externos, decisões, ações reivindicatórias, espaço para debate e diálogo, ações

Fica evidenciado que o conselho deliberativo tem diversos papéis:

1- Tomada de decisão, uma vez que as pautas afetas a toda a unidade de conservação, alterações, projetos, entradas e saídas de moradores, por exemplo, são aprovadas apenas com votos do conselho.

2 - Reivindicações, considerando que todas as necessidades, especialmente as de responsabilidade do poder executivo, são expostas e discutidas dentro do conselho, como aquisição de infraestrutura, fiscalização, destinação de políticas públicas e recursos.

3 - Prestação de Contas, citada pelos entrevistados como parte importante do conselho deliberativo, a explanação, principalmente do ICMBio, de quais ações estão sendo tomadas pelo órgão gestor, bem como o uso dos recursos financeiros, e atitudes de seu papel como gestor.

Membros dos Conselhos

(...) *“O importante é que o Conselho Deliberativo não é enfiado goela a baixo, na marra, sempre tem um consenso de votação e dessa forma a gente vai trabalhando aqui. Esses embates de discussão às vezes têm que existir dentro do Conselho Deliberativo e às vezes são até bons para que a gente possa ter esse tipo de discussão para que a gente tenha mais clareza dentro do que a gente está fazendo”*

(...) *“o Conselho foi criado para debater questões, tipo uma prestação de conto de serviço do ICMBio. Há algumas ações do ICMBio que tem que passar pelo Conselho, se o Conselho aprova. “*

(...) *“Se algumas ações que foram reivindicadas através de documento para a Secretaria do Conselho, por exemplo, Secretaria de Saúde, área de estrada, acesso, comercialização, se foi atendida e se os encaminhamentos estão ocorrendo de maneira natural. É mais ou menos assim. “*

É possível observar neste tópico de estrutura, características relativas ao relacionamento da governança adaptativa. Conforme Schultz *et al* (2015) a teoria da governança adaptativa, destaca a atenção para o envolvimento dos atores, suas interações e arranjos colaborativos, com a capacidade de se auto-organizar além de formas institucionalizadas.

Em síntese, a estrutura da relação entre o órgão gestor e o conselho deliberativo, é bem estabelecida, possui regras e procedimentos institucionalizados, através do próprio plano de manejo, instruções normativas, portarias e regimentos internos, além de que ficou evidenciado pelos próprios membros, um amplo respeito não só as regras formalmente estabelecidas, mas culturalmente dos membros de conselho, que demonstram a visão positiva como um lugar para diálogo, democracia e organização. Por outro lado, observa-se a falta de participação de membros alheios à reserva, como representantes do poder público e instituições de ensino.

Presidente do Conselho Deliberativo - ICMBio

(...) *“nessa nova gestão do conselho, a gente tentou fazer alguns grupos de trabalho. E aí, como a gente se dividiu em grupos de trabalho, fica mais claro quando que vai atuar cada grupo de trabalho desse, não é uma questão tão voluntária às vezes, no final das contas. Então, se é uma questão de temos um projeto de recuperação de área degradada, já tem um grupo de trabalho da área degradada, se é um projeto, se é uma questão da lista de famílias que a gente tem que aprovar, uma pessoa que tem que entrar ou tem que sair da reserva, já existe uma Câmara Técnica para isso.”*

4.2 Caracterização da complexidade, desafios e problemáticas.

Neste bloco, buscou-se caracterizar elementos que representam a complexidade e problemáticas que ocorrem durante o processo de governança. Desta forma, foram estabelecidos cinco grupos de problemáticas, evidenciado durante as falas dos entrevistados, e destacados devido a sua relevância e frequência nos relatos dos entrevistados, sintetizados conforme tabela II.

Tabela II - Grupo de Problemáticas

1 - Embates, divergências e discussões
2 - Despreparo de membros do conselho
3 - Quebra de sequência de trabalho por troca de membros
3 - Sobrecarga do órgão gestor
4 - Atendimento de Requisições

Fonte: Elaborado pelos autores

A princípio, pode-se notar durante os relatos, que apesar das citações a respeito de divergência de opiniões, embates e discussões durante as reuniões de conselho e processos de tomada de decisão, demonstrou-se que a estrutura e institucionalização formal e cultural a respeito das regras estabelecidas para funcionamento, garantem que durante as próprias reuniões de conselho, haja mecanismos para lidar com tais problemáticas, sendo este problema, um fator já superado devido a própria estrutura do conselho deliberativo.

Membro do Conselho

(...) Então, esses embates acontecem muito, mas, para eu entender, cada um tem uma formação. A gente não vai diminuir a capacidade de ninguém, mas a gente está lá para ser o entendedor e gerenciar as coisas para não ter aquela dúvida e sair de lá com dúvida. (...)

Em relação ao despreparo de membros do conselho, foi observado que devido à falta de conhecimento técnico, a respeito de procedimentos, papéis e possibilidades atingíveis pelo conselho deliberativo é órgão gestor, formam-se situações em que os conselheiros possuem requisições, ou questionamentos sobre métodos e procedimentos adotados pela gestão, que não concorda, mas que na visão dos entrevistados, deve-se a sua falta de conhecimento a respeito dos procedimentos e normas, gerando descontentamento do conselheiro e de seus representados até que seja esclarecido ou passe a entender os pontos.

Membro do Conselho

(...) Nós temos muita dificuldade, muitas vezes, de conselheiros, coitados, são muito leigos, às vezes, aquela palavra “Querer não é poder”, ele quer que seja da maneira que ele pensa. Mas, muitas vezes, não pode ser assim que a gente entende, que tem uma legislação, tem todo um parâmetro legal naquela situação, que não pode ser resolvida porque ele é a palavra “acho”, que eu não gosto, que é uma palavra que eu não tenho certeza. (...)

A quebra de sequência de trabalho, também foi identificada durante as falas, de modo que, o presidente do conselho deliberativo, em sua gestão, inicia e toma iniciativas acerca de projetos, temáticas e requisições, mantendo uma sequência de trabalhos desenvolvidos, mas que pode ser quebrada pela troca de presidente, o que causa uma interrupção das estratégias traçadas e faz-se necessário uma readaptação dos projetos desenvolvidos e tratativas com membros do conselho.

Membro do Conselho

(...) A maior dificuldade, o maior problema que a gente enfrenta dentro do Conselho Deliberativo é quando mudam a chefia, quando mudam o presidente do Conselho Deliberativo, que às vezes há pessoas que estavam trabalhando com a gente dentro do Conselho Deliberativo, aí elas são obrigadas a dar continuidade num outro município, num outro estado. Aí a gente entra um chefe novo dentro do Conselho Deliberativo e às vezes vem meio assim, sem um conhecimento mais adequado, e aí gera bastante embate dentro do Conselho Deliberativo, porque a gente vai amadurecendo algumas ideias e aí chegam pessoas novas com uma ideia diferente e um jeito diferente de trabalhar, principalmente quando essas pessoas não estão acostumadas a trabalhar com populações tradicionais. (...)

Ainda, atrelado ao exposto anteriormente, ficou também evidenciado durante a fala, em especial da entrevistada do ICMBio, que devido ao fato de que os servidores, que fazem o papel de presidente do conselho deliberativo, por vezes são presidente de mais de um conselho, fazendo com que, não consigam dividir as atenções e forças de trabalho igualmente entre as unidades, ficando como foco, unidades e conselhos que possuem maior atividade e a presença de um conselho bem estruturado.

Presidente do Conselho Deliberativo - ICMBio

(...) Acho que é assim, a gente tem a dificuldade dessa questão da divisão de tarefas porque acaba que fica muito, como eu sou presidente dos conselhos, fica muito centrada na pessoa da presidente, e como eu continuo sendo chefe do núcleo de gestão, são muitas coisas que acabam ficando... Que eu tenho dificuldade também, talvez até uma dificuldade minha na questão da divisão das tarefas. (...)

Por fim, mostrou-se ainda como uma problemática relevante, a falta de participação de entidades públicas, uma vez que no que se refere a requerimentos, uma grande parte das pautas apontadas por conselheiros, referem-se a requisições de melhorias de aspectos estruturais, de destinações orçamentárias e realizações de projetos, de responsabilidades do poder executivo, em suas secretarias municipais ou estaduais, e que por muitas vezes estas requisições possuem dificuldades não apenas de serem atendidas, mas também sobre o próprio poder público de tomar conhecimento.

Presidente do Conselho Deliberativo - ICMBio

(...) Na teoria, eles fazem parte do conselho e é exatamente por isso que eles deveriam estar na reunião, porque muitas das reivindicações são colocadas ali na mesa, na pauta ou na questão dos informes, e seria muito mais fácil resolver se eles estivessem presentes. (...)

(...) Como eles não têm essa presença, a gente também não tem o contato direto do conselheiro, o que seria o mais fácil fazer, de ligar para a pessoa, se especializar a

... pessoa a comparecer. Então, fica muito... Uma comunicação muito institucional, e isso talvez dificulta um pouco, se a gente conseguisse falar diretamente com a pessoa que vem, talvez seria mais efetiva essa comunicação. (...)

4.2 Gestão de conflitos, resiliência e adaptação.

Entre seus conceitos básicos, a governança adaptativa, se sintetiza, ainda, na capacidade dos sistemas socioecológicos em gerenciar, organizar e manter-se resiliente a possíveis mudanças e perturbações do sistema. Ainda, deve possuir a capacidade de desenvolver soluções para problemas com alta complexidade, a longo prazo, de forma política (Armstrong 2017).

Nesta seção procuramos evidenciar as formas em que a governança colabora para resolução das problemáticas e situações anteriormente evidenciadas, de forma a evidenciar as capacidades de resiliência e auto-organização do sistema, portanto, a demonstra de maneira resumida as formas em que o conselho deliberativo reage para cada uma das problemáticas apresentadas.

Em relação aos tópicos de embates, divergência e discussões, e despreparo de membros do conselho, nota-se que as próprias relações institucionais, consideradas na estrutura e na cultura estabelecida na relação do conselho deliberativo, por si só, já conseguem tornar-se resilientes na presença das problemáticas. Entretanto, devido ao escopo apresentado no trabalho, uma vez que os entrevistados fazem parte apenas de três unidades de conservação, portanto três conselhos, existe a possibilidade de representar apenas a cultura destes conselhos, não podendo ser aplicado dos demais.

Membro do Conselho

(...) "Então, geralmente, tem os embates, uma discussão, mas é legal, porque a gente respeita o direito dele, todos os conselheiros, o próprio ICMBio, que é o coordenador geral do conselho, eles têm uma equipe fantástica, que tira dúvidas, entendeu? Ai tem os embates mesmo, são embates e reuniões pesadas, mas, no final, todo mundo se entende. Quando não se entende, fica a dúvida, na próxima reunião, aquela pessoa pode reivindicar de novo que ele ficou em dúvida, que ele não gostou, ele é um direito dele, porque o conselheiro é que comanda, ele tem o direito dele dentro da gestão, dentro do conselho, porque ele tem uma cadeira e tem que ser respeitado, isso aí, a gente respeita e tem que ser respeitado, o poder de voz é de um conselheiro" (...)

Em relação exclusivamente a preparação de conselheiros ficou ainda demonstrado através da fala da presidente a respeito das medidas adotadas pelo ICMBio:

Presidente do Conselho Deliberativo - ICMBio

(...) Eles têm um entendimento bem claro, assim, do que é o conselho, qual é o papel do conselho, dos conselheiros, né? Foi feito um trabalho de preparação, assim, muito grande com eles, né? De capacitação dos conselheiros, foi no ano passado, ainda não estava aqui, e aí o que a gente tem feito, assim, é tentar ajustar um pouco a metodologia da reunião para que seja cada vez mais participativa. (...)

No que se refere às quebras de sequência de trabalho pela troca de presidente ou membros do conselho e a sobrecarga do conselho gestor, notou-se durante a explanação da entrevistada, presidente do conselho, a divisão de trabalhos e esforços entre grupos de diversas temáticas, segundo ela, o desempenho e esforços depreendidos pelos grupos, fazem com que possuam uma certa autonomia para realizar trabalhos, e dar sequência as estratégias e decisões do conselho deliberativo, conclui-se que quanto maiores os esforços para o

aumento de desempenho dos grupos de trabalho, melhor os trabalhos seguirão independente dos membros que o formam, além de possibilitar a redução desta sobrecarga do órgão gestor.

Presidente do Conselho Deliberativo - ICMBio

(...) nessa nova gestão do conselho, a gente tentou fazer alguns grupos de trabalho. E aí, como a gente se dividiu em grupos de trabalho, fica mais claro quando que vai atuar cada grupo de trabalho desse, não é uma questão tão voluntária às vezes, no final das contas. Então, se é uma questão de temos um projeto de recuperação de área degradada, já tem um grupo de trabalho da área degradada, se é um projeto, se é uma questão da lista de famílias que a gente tem que aprovar, uma pessoa que tem que entrar ou tem que sair da reserva, já existe uma Câmara Técnica para isso. Ainda não está em pleno funcionamento, tem um grupo de trabalho que está funcionando bem (...)

(...) mas os outros grupos de trabalho, a ideia é exatamente essa, dar uma descentralizada para que as coisas não aconteçam só durante a reunião de conselho, e que os conselheiros não estejam presentes nas discussões só durante a reunião de conselho, mas que eles também trabalhem, se sintam que têm um papel importante no trabalho com a comunidade e nas pautas que eles mesmos elencaram como prioritárias para trabalhar durante esses dois anos que eles vão ser os conselheiros.(...)

Por fim, aos atendimentos das requisições, aponta a presidente de que constantemente o ICMBio procura por uma maior participação dos órgãos, inclusive comparecendo em todas as reuniões e eventos para quais é chamado, como forma de demonstrar boa vontade de interatividade, visando despertar o mesmo interesse das outras entidades.

Presidente do Conselho Deliberativo - ICMBio

(...) A gente tem uma atuação, a gente tenta, o máximo possível, ter um diálogo bom com o governo do estado, com a SEDAM, especificamente, inclusive porque tem essa interação grande com a reserva estadual. Com a prefeitura municipal também, a gente está procurando uma aproximação maior com o novo secretário de meio ambiente e estamos programando algumas ações conjuntas. Eu acho que, na verdade, isso é... Quando eles estão chamando a gente para o conselho, a gente vai também para demonstrar que a gente tem interesse que isso seja recíproco, essa participação, mas é uma coisa que precisa ser aprimorada, porque, a princípio, a única coisa que a gente faz é enviar um ofício e, às vezes, ligar, perguntar se vem mesmo, mandar e-mail, reiterar. (...)

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou entender a relação de governança entre órgão responsável de unidades de conservação e seus conselhos gestores, foram identificados com base na teoria de governança adaptativa, três áreas temáticas específicas, relacionados a estrutura, a complexidade e a gestão de conflitos, onde como resultado das entrevistas semi-estruturadas a três membros do conselho e um presidente de conselho, ficou caracterizada a estrutura do conselho deliberativo, com suas normas institucionalizadas, assim como caracterizado as principais problemáticas, como os embates, divergências e discussões, despreparo de membros de conselho, quebra de sequência de trabalho pela troca de presidentes e membros do conselho, sobrecarga do órgão gestor e questões relativas ao atendimento das requisições.

Evidenciou-se ainda, durante as entrevistas, as formas atreladas ao desenvolvimento da governança por parte do órgão responsável para resolução das problemáticas, onde ficou evidenciado que, a própria composição da estrutura do conselho deliberativo, contém características resilientes as problemáticas relativas a divergências e despreparo, ainda, que possui ciência e desenvolvimento e ações para lidar de forma política com os demais fatores problemáticos apresentados, de forma colaborativa.

Por fim, conclui-se que os objetivos foram bem atendidos, uma vez que o estudo evidencia as características atreladas a teoria da governança adaptativa na relação, e ainda que todas as partes que compõem o objeto de estudo se alinham e conseguem passar por situações imprevisíveis de forma agrupada e sem comprometer a estrutura.

Consideramos como uma limitação do estudo a quantidade de entrevistados, por retratar a relação por meio de uma pequena amostra, considerando a grande quantidade de unidades de conservação e conselhos deliberativos presentes não só na Amazônia na totalidade, mas no próprio estado de Rondônia, ainda, pelas formas de coleta de dados com a mesma metodologia. Desta forma, como sugestão de pesquisas futuras, acreditamos que deverá ser considerada a aplicação de outras técnicas de coleta de dados, além de uma amostra mais representativa, para compreender melhor o fenômeno proposto.

6 REFERÊNCIAS

ADGER, W. Neil; KELLY, P. Mick. **Social vulnerability to climate change and the architecture of entitlements. Mitigation and adaptation strategies for global change**, v. 4, n. 3, p. 253-266, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1088. Disponível em <https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm#:~:text=LEI%20No%209.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs> Acesso em: 18 dez. 2023.

CATTANI, A. D. Gestão participativa. In: Cattani, A. D. (Org.). **Trabalho e tecnologia: Dicionário crítico**. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Universitária, 1.997.

CHAER, Galdino; DINIZ, Rafael Rosa Pereira; RIBEIRO, Elisa Antônia. **A técnica do questionário na pesquisa educacional**. Revista Evidência, v. 7, n. 7, 2012.

CGU – Controladoria Geral da União. **Governança**. s. d. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/governanca>> Acesso em 23 jun 2024.

CUNHA, C. C. **Institucionalização das reservas extrativistas: da política agrária à política ambiental**. In: RASIA, J. M.; SALLAS, A. L. F.; SCALON, Celi (Org.). Temas da Sociologia Contemporânea. Rio de Janeiro: 7 Letras. 2012. p. 304.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 128.

ICMBIO. Plano de Manejo da Reserva Extrativista Lago do Cuniã. (2018). Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-demanejo/plano_de_manejo_da_resex_lago_do_cunia_2018.pdf.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

LÜCK, Heloísa . **A Gestão Participativa na Escola**. III. ed. Petrópolis: Vozes, 2017. 125p.

O ECO. **O que é uma Reserva Extrativista**. 2015. Disponível em <<https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/29258-o-que-e-uma-reserva-extrativista/>> Acesso em 13/04/2024.

Oström, E. (2011). **Background on the Institutional Analysis and Development Framework**. Policy Studies Journal, 39(1), 7-27.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>

OSTROM, E **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. UK, Cambridge University Press, 2003.

PONTES, Fábio. **Na reserva Chico Mendes, no Acre, um retrato da destruição da Amazônia**,2019. Disponível em
<<https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/08/na-reserva-chico-mendes-no-acre-um-retrato-da-destruicao-da-amazonia>> Acesso em 13/04/2024.

Raadgever, GT, E. Mostert, N. Kranz, E. Interwies, E. e JG Timmerman. **Avaliação de regimes de gestão em bacias hidrográficas transfronteiriças: apoiam a gestão adaptativa?** Ecologia e Sociedade, 2008.

RHODES, R. A. W. **The new governance: governing without government**. Political Studies, XLIV, p. 652-667, 1996.

SILVA, M. DO S. F. DA; ANUNCIAÇÃO, V. S. DA; ARAÚJO, H. M. DE. **Entraves que permeiam a gestão ambiental em unidades de conservação no Brasil**. Anais do Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - Eixo Temático ET-03-010 - Meio Ambiente e Recursos Naturais. Anais...João Pessoa: 2018 Disponível em: < Congestas - Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental e Sustentabilidade (ecogestaobrasil.net)> . Acesso em: 21/05/2024

TCU -Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. 2ª versão. 2014.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

TCU -Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**. S. d. Disponível em:
<<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>>
Acesso em: 23 jun 2024.

MAGNO, Giselle Gomes. A Cogestão de recursos em reserva extrativista da Amazônia: o caso da Resex Terra Grande-Pracuúba, Pará, Brasil. Orientadora: Claudia Azevedo-Ramos. 2022. 93 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2022. Disponível em:
<http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/15396>. Acesso em: 01/07/2024