

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Biodiversidade e Sustentabilidade
Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Conservação

PARQUE NACIONAL DA RESTINGA DE JURUBATIBA: UM OLHAR
SOBRE A PARTICIPAÇÃO EM UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

RENATA DE SOUZA

2020

RENATA DE SOUZA

PARQUE NACIONAL DA RESTINGA DE JURUBATIBA: UM OLHAR
SOBRE A PARTICIPAÇÃO EM UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Conservação (PPGCIAC), Instituto de Biodiversidade e Sustentabilidade, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Ciências Ambientais e Conservação.

Orientadora: Dra. Giuliana Franco Leal.

Coorientador: Dr. Rodrigo Lemes Martins.

Macaé

2020

PARQUE NACIONAL DA RESTINGA DE JURUBATIBA: UM OLHAR SOBRE A
PARTICIPAÇÃO EM UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Renata de Souza

Orientadores: Giuliana Franco Leal e Rodrigo Lemes Martins

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Conservação (PPGCIAC), Instituto de Biodiversidade e Sustentabilidade, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Ciências Ambientais e Conservação.

Aprovada por:

Professora Dra. Giuliana Franco Leal (Presidente)

Professora Dra. Marta de Azevedo Irving

Professor Dr. Marcio José Melo Malta

Professor Dr. Leonardo Bis dos Santos

Professor Dr. Rafael Nogueira Costa

Macaé
2020

CIP - Catalogação na Publicação

S
R394p Souza, Renata de
Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: um
olhar sobre a participação em uma Unidade de
Conservação / Renata de Souza. -- Rio de Janeiro,
2020.
301 f.

Orientadora: Giuliana Franco Leal .
Coorientador: Rodrigo Lemes Martins.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Campus Macaé Professor Aloísio Teixeira,
Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e
Conservação, 2020.

1. Conselho gestor. 2. conselho consultivo. 3.
áreas protegidas. 4. democracia participativa. 5.
ecologia política. I. Leal , Giuliana Franco,
orient. II. Martins, Rodrigo Lemes, coorient. III.
Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

AGRADECIMENTOS

A minha mãe Regina, por ser um exemplo de vida, por ter batalhado diariamente para que eu e minha irmã concluíssemos nossos estudos e por ter me apresentado à prática participativa.

Ao meu pai Geraldino, hoje vivo apenas nas minhas lembranças, mas que sempre foi um porto seguro e que me influenciou diretamente no que diz respeito à musicalidade e literatura.

A minha irmã Rebeca, que vem me auxiliado há algum tempo no entendimento da legislação ambiental e demais leis e decretos que precisei me aprofundar. Também pela revisão de artigos que eu insistentemente peço para ela fazer.

Ao meu companheiro de vida e de luta, Pedro, por seu apoio diário, pelas trocas de ideias, pelos conselhos e pelas revisões de muitos dos capítulos desta tese.

A minha orientadora Dra. Giuliana Franco Leal, que conseguiu me auxiliar e conduzir meus estudos, e, ao mesmo tempo me dar autonomia suficiente para que eu fizesse as minhas escolhas teóricas e metodológicas. Além de ser sempre gentil e disposta a ouvir nossas considerações.

Ao meu coorientador Rodrigo Lemes Martins, por estar sempre presente na minha trajetória acadêmica, de maneira que mesmo antes de ser meu coorientador já me auxiliou muito e me proporcionou diversas vivências no meio acadêmico (como a participação em uma entrevista e em uma audiência pública).

Aos membros da pré-banca e banca; Professor Dr. Gustavo Arantes Camargo, Professora Dra. Marta de Azevedo Irving, Professor Dr. Marcio José Melo Malta, Professor Dr. Leonardo Bis dos Santos, Professor Dr. Rafael Nogueira Costa e ao Professor Dr. Thaddeus Gregory Blanchette, por aceitarem fazer parte da construção e desenvolvimento desse trabalho, mesmo em circunstâncias tão difíceis como as que estamos vivendo neste momento.

Aos conselheiros e conselheiras do CONPARNA Jurubatiba, que dispuseram de seu tempo para a realização das entrevistas e que me receberam com tanta atenção e carinho.

Ao ICMBio, que permitiu a realização desta tese e a todo o pessoal que trabalha no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba pelo apoio prestado.

As amigas e amigos do Grupo de Estudos Socioambientais e Ecologia Política (GESEP); Duda, Astrea, Claudemar, Matheus, Natálie, Suellen, e demais pesquisadoras

e pesquisadores do grupo (que aumenta a cada dia), pelas trocas de ideias, dicas, pelos trabalhos realizados conjuntamente e pela amizade.

A Jéssica, Gabi e Alejandra, amigas de cruz e de copo, que caminharam comigo durante a pós-graduação e que partilharam angústias, expectativas, informações e suas conquistas.

A todo o pessoal do Curso de Pós-graduação em Ciências Ambientais e Conservação; professores e professoras, pessoal administrativo, as meninas da cantina, e os demais colegas, cujos nomes não citarei temendo esquecer alguém.

A minha segunda família formada por Dayse, Tobias, Carina, Miguel, Flora, Jardel, Juliana, Paulo e Pedrinho, que não auxiliaram diretamente na confecção desta tese, mas proporcionaram muitos momentos de descontração e de descanso que foram realmente essenciais.

A CAPES, pois o presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES Brasil (chamada CNPQ/CAPES/FAPs/BC-Fundo Newton – Pesquisa Ecológica de Longa Duração – PELD nº 15/216).

RESUMO

PARQUE NACIONAL DA RESTINGA DE JURUBATIBA: UM OLHAR SOBRE A PARTICIPAÇÃO EM UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Renata de Souza

Orientadores: Giuliana Franco Leal e Rodrigo Lemes Martins

Resumo da Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Conservação (PPGCIAC), Instituto de Biodiversidade e Sustentabilidade, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Ciências Ambientais e Conservação.

No Brasil a criação de conselhos gestores constitui na estratégia mais empregada para a participação da sociedade civil na gestão pública. Estes são instrumentos definidos pela Constituição Federal de 1988, que garantem a efetivação do princípio da participação e podem propiciar o compartilhamento de decisões e o controle social. Desde 2000, com a aprovação da Lei nº 9.985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (UC), os conselhos (consultivos ou deliberativos) são compulsórios para todas as categorias de UCs criadas no país. Unidade de Conservação é a denominação brasileira para uma tipologia específica de área protegida, que possui relevantes características naturais e delimitação bem definida. Nessas áreas, a participação tem se mostrado favorável para a sociedade civil – pois os diversos grupos podem negociar seus interesses através dos conselhos – e para a gestão das UCs – visto que a participação gera pertencimento, que mobiliza as pessoas em prol dessas áreas. No entanto, a simples existência dos conselhos em UCs não garante a participação ativa dos diversos grupos, já que muitas vezes são usados por grupos dominantes para difundir suas ideologias e conservar suas posições privilegiadas. Por essa razão, o estudo dos conselhos gestores se faz importante, pois é possível entender os principais problemas associados a esses espaços, as potencialidades e ainda apurar as perspectivas de fortalecimento dessas instituições participativas. Nesta perspectiva, o presente trabalho objetiva realizar uma análise no Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (CONPARNA JURUBATIBA), localizado em Macaé, Carapebus e Quissamã – RJ, no intuito de compreender como é estruturado o desenho institucional deste conselho (ou seja, as leis e regulamentações que o regem), a efetividade deliberativa, as relações de hegemonia e mapear os conflitos. Utilizamos, para tanto, algumas técnicas de metodologia qualitativa, tais quais: análise documental, observação e entrevistas. A análise dos dados obtidos foi realizada com auxílio da técnica de análise de conteúdo. Uma série de conceitos, teorias e categorias se mostraram relevantes para a nossa análise: as teorias democráticas participativas trabalhadas por diversos autores e autoras, o pensamento de Gramsci e os conceitos oriundos da Ecologia Política. Tendo em mente todo esse arcabouço teórico, observamos que o CONPARNA Jurubatiba possui algumas potencialidades no que diz respeito ao desenho institucional e a efetividade deliberativa, como a paridade e a pluralidade do conselho, a possibilidade de atualização e renovação das instituições conselheiras, a existência de uma estrutura organizacional, o tempo relativamente longo do conselho e a participação ativa dos conselheiros e conselheiras durante a elaboração do Plano de Uso Público, nas decisões relativas ao TEPOR e no processo de renovação do conselho. No entanto, verificamos

também alguns pontos que podem ser aprimorados, como a organização prévia das reuniões e a efetivação da secretaria-executiva, assim como as desigualdades hegemônicas. O conselho se mostrou uma instituição extremamente complexa, com potencial tanto de desarticulação da revolução passiva burguesa, quanto para legitimação desta. Contudo, as contradições não devem desqualificar as potencialidades, e, o fortalecimento desta instituição deve levar em conta todas estas questões.

Palavras-chave: conselho gestor, conselho consultivo, áreas protegidas e democracia participativa.

ABSTRACT

PARQUE NACIONAL DA RESTINGA DE JURUBATIBA: A VIEW AT PARTICIPATION IN A PROTECT AREA

Renata de Souza

Orientadores: Giuliana Franco Leal e Rodrigo Lemes Martins

Abstract da Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Conservação (PPGCIAC), Instituto de Biodiversidade e Sustentabilidade, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Ciências Ambientais e Conservação.

In Brazil, the management councils creation is the most used strategy for civil society participation of in public management. These are instruments defined by the Federal Constitution of 1988, which ensure the participation principle and can promote the decisions sharing and social control. Since 2000, due to Law No. 9,985/00, which institutes the Sistema Nacional de Unidades de Conservação (UC), councils (consultative or deliberative) are compulsory for all categories of UC created in the country. Unidade de Conservação is the Brazilian name for a type of protected area which has relevant natural characteristics and a well-defined delimitation. In these areas, participation has been favorable for civil society – for different groups can negotiate their interests through councils – and for UC management - since participation mobilizes people for conservation of these areas. However, UC councils do not guarantee the active participation of different groups, since these are often used by dominant groups to spread their ideologies and preserve their privileged positions. For this reason, the study of councils is important to understand the main problems associated with these spaces and the potentialities. The present work aims to carry out an analysis in the Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (CONPARNA Jurubatiba), located in Macaé, Carapebus e Quissamã – RJ, aiming to understand the institutional design of this council (laws and regulations), a deliberative effectiveness, the hegemony and map conflicts. For that, we use qualitative methodology techniques, such as: document analysis, observation and interviews. Data analysis was performed by content analysis. A number of concepts, theories and categories were relevant to our analysis: the participatory democratic theories, Gramsci's ideals and the concepts from Political Ecology. We observe that CONPARNA Jurubatiba has some potential in institutional design and deliberative effectiveness, such as parity and plurality, updating and renewal of members, the existence of an organizational structure, the relatively long time of the council, the active participation of members in the preparation of the Plano de Uso Publico, in decisions related to TEPOR and in the council renewal. However, we note points that can be improved, such assembly organization, the executive secretary effectiveness and the hegemony. The council is an extremely complex institution and can disrupt the passive bourgeois revolution or legitimize it. However, contradictions must not disqualify the council potential and this institution strengthening must take all these issues into account.

Key words: managing council, consultive council, protected areas and participatory democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Mapa representativo da área do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, incluindo os limites municipais. Modificado de ICMBio (2007)..... | 124 |
| Figura 2: Exemplo de vegetação de restinga encontrada no interior do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Fonte: Eduarda Callaiva-Gomes (2015)..... | 125 |
| Figura 3: Panorama de algumas áreas que formam o Complexo de Visitantes do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. A: Ciclovía e pista de exercícios, e, ao fundo, prédio principal do Parque e a torre de observação. B: Segundo prédio, com espaço para quiosques, lojinhas e banheiros (atualmente inutilizado). C: Área interna do Complexo de Visitantes destinada a exposições. D: Vista da Lagoa de Jurubatiba e do mar. Fonte: a autora (2017)..... | 135 |
| Figura 4: Exemplo do arranjo espacial das reuniões do CONPARNA Jurubatiba. | 136 |
| Figura 5: Dutos da Petrobras próximo ao Trevo de Cabiúnas. Fonte: Google Maps (2019). | 178 |
| Figura 6: Em primeiro plano; guarita de entrada do PNRJ, em seguida as cercas que envolvem o emissário da TRANSPETRO (em amarelo) e as casas do quarteirão W-30 no bairro do Lagomar. Fonte: a autora (2017)..... | 179 |
| Figura 7: Diferentes ângulos da Lagoa de Carapebus. Fonte: a autora (2016). | 192 |
| Figura 8: Audiência pública realizada no dia 07 de novembro de 2018. Fonte: a autora (2018). | 222 |
| Figura 9: Reunião do CONPARNA Jurubatiba ocorrida em 16 de outubro de 2018. Fonte: a autora (2018)..... | 224 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1: Categorias e subcategorias temáticas estabelecidas durante a fase exploratória da pesquisa..... | 27 |
| Quadro 2: Composição do conselho consultivo do PARNA de Jurubatiba de acordo com a Portaria nº 97 de 2 de agosto de 2002, que cria o Conselho Consultivo do Parque Nacional de Jurubatiba e com o Regimento Interno..... | 140 |
| Quadro 3: Composição do conselho consultivo do PARNA de Jurubatiba de acordo com a Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, que renova o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. | 141 |
| Quadro 4: “Reestruturação” da divisão das instituições representadas no conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba de acordo com a teoria de Gramsci (tendo como base as instituições elencadas pela Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014)..... | 144 |
| Quadro 5: Composição atual referente ao setor de “Órgãos públicos reguladores dos usos do território” do conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba. | 154 |
| Quadro 6: Composição atual referente ao setor de “Usuários do território” do conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba..... | 158 |
| Quadro 7: Composição atual referente ao setor de “Pesquisa e extensão” do conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba..... | 161 |
| Quadro 8: Composição atual do conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba de acordo com definição estabelecida em reunião do conselho. | 164 |
| Quadro 9: Pontos de pautas das reuniões acompanhadas através da observação em campo nos anos de 2016, 2017 e 2018. | 233 |
| Quadro 10: Categorias representativas dos projetos políticos enunciados por conselheiras e conselheiros..... | 254 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 15 |
| 1. CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA | 22 |
| 2. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS | 30 |
| 2.1. Gramsci: vida e pensamento revolucionário | 31 |
| 2.1.1. As classes sociais em Gramsci | 36 |
| 2.1.2. Sociedade civil, sociedade política, Estado Ampliado, Revolução passiva, Guerra de posição e guerra de movimento | 40 |
| 2.1.3. Analisando os conselhos com base na teoria gramsciana | 55 |
| 2.1.4. Questão da paridade em conselhos de Unidades de Conservação | 57 |
| 2.1.5. Análise de conflitos no interior dos conselhos..... | 59 |
| 2.2. A conservação de áreas protegidas sob o prisma da Ecologia Política | 64 |
| 3. PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS, HISTÓRICO, POTENCIALIDADES E DESAFIOS | 77 |
| 3.1. O conceito de participação e seus múltiplos entendimentos | 77 |
| 3.2. Participação no Brasil: contexto histórico e cultural | 87 |
| 3.3. Conselhos: instituições para a participação | 104 |
| 4. PARQUE NACIONAL DA RESTINGA DE JURUBATIBA: CONTEXTO HISTÓRICO, ECOLOGIA E DESAFIOS..... | 109 |
| 4.1. O Norte-Fluminense e as disputas pela posse da terra | 109 |
| 4.2. Macaé: de arraial sem “gente de maior consideração” a potência petrolífera.... | 112 |
| 4.3. Carapebus | 119 |
| 4.4. Quissamã | 121 |
| 4.5. Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: das plantações de coco à conservação da restinga | 124 |
| 5. COMPREENDENDO A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO NO CONPARNA JURUBATIBA | 133 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 5.1. | Análise do desenho institucional | 137 |
| 5.1.1. | Composição, paridade, pluralidade e definição de entidades que têm acesso ao conselho | 139 |
| 5.1.2. | Tempo de existência do conselho, frequência de reuniões, existência de uma estrutura organizacional..... | 148 |
| 5.1.3. | Contrastando o desenho institucional com os dados oriundos do campo com relação à questão da paridade, pluralidade e definição das entidades que têm acesso ao conselho | 153 |
| 5.1.4. | Junção de todos os setores e a relação entre a paridade e a pluralidade | 163 |
| 5.2. | Conflitos associados aos usos do território | 168 |
| 5.2.1. | Conflitos na criação do CONPARNA Jurubatiba e no Plano de Manejo .. | 171 |
| 5.2.2. | Conflitos relacionados ao bairro Lagomar - Macaé | 177 |
| 5.2.3. | Conflitos relativos aos pescadores da Lagoa de Carapebus | 191 |
| 5.2.4. | Conflito relativo à abertura da barra da Lagoa de Carapebus | 207 |
| 5.2.5. | Conflito com o Terminal Portuário de Macaé – TEPOR | 214 |
| 5.2.6. | Considerações sobre os conflitos | 230 |
| 5.3. | Pautas e assuntos abordados no conselho..... | 231 |
| 5.3.1. | Formulação de políticas públicas | 235 |
| 5.3.2. | Organização interna..... | 241 |
| 5.3.3. | Disponibilização e destinação dos investimentos | 244 |
| 5.3.4. | Exposição de Problemas..... | 246 |
| 5.3.5. | Pautas transitórias..... | 247 |
| 5.3.6. | Trocas de Informações | 249 |
| 5.3.7. | Considerações sobre as pautas | 251 |
| 5.4. | Projetos Políticos defendidos por conselheiros e conselheiras..... | 252 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 271 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 276 |
| | APÊNDICE | 293 |
| | ANEXOS | 299 |

INTRODUÇÃO

Quando iniciei no doutorado, em 2016, já com a proposta de estudar o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (CONPARNA Jurubatiba), o país vivia em um momento político extremamente diferente do atual, apesar de que o impedimento de Dilma Rousseff através de um golpe parlamentar¹ já era prenúncio das futuras mudanças políticas. Neste último ano de pós-graduação, o projeto político brasileiro alterou significativamente. Por esse motivo, achamos importante ressaltar que como todo o trabalho de campo se desenrolou até o ano de 2018, relacionamos nesta tese e todo o nosso pressuposto teórico-metodológico ao período de tempo que vai de 2016 a 2018. Fizemos, de fato, algumas pontuações a respeito de mudanças estabelecidas a partir de 2019, como a promulgação do Decreto nº 9.759/2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, mas não nos debruçamos profundamente nas mudanças ocorridas no ano passado.

Assim, consideramos aqui o Brasil um Estado capitalista periférico, que tem a revolução passiva como mote de suas mudanças, mas que também tem um Estado que engloba tanto a sociedade política quanto a sociedade civil, através principalmente da produção de consensos (advindos das ideologias dos grupos dominantes), mas também, de maneira suplementar, através da coerção (o “braço armado do Estado” nunca deixou de atuar antes de 2016, e nem tampouco depois).

Pesquisar a participação pressupõe trabalhar com o conceito de democracia, que em nosso país nunca foi radicalizada e atualmente encontra-se ameaçada, assim como já esteve em outros momentos. Como nasci em 1985, ano de transição para a democracia após 21 anos de ditadura militar, posso dizer que, de certa forma (pelo que permitia a minha pouca idade na época), acompanhei a abertura democrática brasileira de perto. Minha mãe e meu pai, ambos militantes de partidos de esquerda, participaram ativamente na luta pela redemocratização. A participação, objeto central desta tese, me

¹ Falamos em golpe visto que: “O que aconteceu no Brasil, com a destituição da presidente eleita Dilma Rousseff, foi um *golpe de Estado*. Golpe de Estado pseudolegal, “constitucional”, “institucional”, parlamentar ou o que se preferir, mas golpe de Estado. Parlamentares – deputados e senadores – profundamente envolvidos em casos de corrupção (fala-se em 60%) instituíram um processo de destituição contra a presidente pretextando irregularidades contábeis, “pedaladas fiscais”, para cobrir déficits nas contas públicas – uma prática corriqueira em todos os governos anteriores” (LÖWY, 2016, p. 61).

foi apresentada muito cedo, quando acompanhava junto com minha mãe e meu pai reuniões do sindicato, greves, piquetes, comícios e manifestações.

Posteriormente, o ingresso no curso de Ciências Biológicas da Universidade Federal Fluminense (UFF) e no serviço público, possibilitou a minha inserção na práxis participativa através de movimentos associativistas não institucionais (principalmente manifestações e ocupações) e institucionais (sindicato). Na práxis participativa, conseguimos vivenciar algumas vitórias, mas principalmente inúmeras derrotas (que apesar das decepções, nos proporcionaram aprendizados significativos). Portanto, o que me motiva pesquisar a participação como alicerce para um aprofundamento democrático do país e das Unidades de Conservação, é justamente o potencial educativo e o caminho tortuoso com que se deparam o(a)s que fazem desta uma ferramenta de luta política.

Nesta perspectiva, esta tese refere-se à análise sobre a participação no conselho consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (CONPARNA Jurubatiba). O estudo da participação em conselhos gestores é importante, pois estes constituem na principal forma como o projeto democrático participativo tem permeado a democracia representativa brasileira, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A participação é vista por autores como Bordenave (1985), Demo (1988; 1996) e Loureiro (2004, 2012) como forma de aprofundamento da democracia, visto que incentiva a corresponsabilidade e o compartilhamento de decisão entre o poder público e a sociedade civil, possibilitando que os diversos grupos participem das decisões de eventos que os afetam.

Cabe ressaltar que diante da conjuntura política atual do Brasil e suas incertezas, estudos sobre participação podem ser relevantes para apresentar novos caminhos e soluções a serem adotados diante de um Estado que trata a participação como um empecilho à democracia representativa e um obstáculo aos interesses das classes dominantes e dirigentes, culminando inclusive na publicação atual de dois decretos: o Decreto nº 9.759/2019, que restringe e extingue uma série de instituições participativas e o Decreto nº 10.224/2020, que, entre outras questões, exclui a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

A participação em Unidades de Conservação² é atualmente garantida pela Lei nº 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 e pela Instrução Normativa nº 9 de 5 de dezembro de 2014, que regulamenta alguns artigos do SNUC e a que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. Com relação ao SNUC, que constitui no principal documento legal sobre Unidades de Conservação, este tem incorporado em seu texto a obrigação da instituição de conselhos gestores (sejam consultivos ou deliberativos) em todas as categorias de Unidades de Conservação.

Muitos autores advogam pela importância da instituição de estratégias de participação em áreas protegidas. Para Irving (2010) a participação em UCs é relevante tanto para a sociedade civil quanto para a proteção da natureza ali encerrada. A partir de processos participativos os grupos podem discutir, negociar e deliberar de acordo com seus interesses, e, em contrapartida, a participação pode gerar um sentimento de pertencimento com relação às áreas protegidas, produzindo um engajamento da sociedade civil em prol da conservação dessas áreas.

Não obstante, a simples existência dos conselhos em UCs não é garantia de participação dos diversos grupos que compõem esses espaços, visto que, em uma acepção gramsciana, estes são espaços de disputa por hegemonia. Conceito extremamente ligado à obtenção de consensos, principalmente a partir do momento em que os Estados incorporam as camadas subalternas da sociedade civil, no intuito de transpor as ideologias dos grupos dominantes e dirigentes aos outros grupos sociais. De modo que os conselhos podem ser espaços de manipulação, tutela e manutenção do *status quo*.

Loureiro (2012) e Loureiro & Cunha (2008) ressaltam que o processo participativo em conselhos pode ser manipulado intencionalmente por alguns grupos no intuito de dispor as deliberações conforme os seus interesses (como observamos no caso da publicação do Decreto nº 10.224/2020, que destituiu as representações de Organizações Não Governamentais Ambientistas do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente).

² Unidades de Conservação constitui na forma como a natureza é salvaguardada no Brasil, também conhecidas como áreas protegidas no restante do mundo.

Contudo, devido ao caráter duplo do conceito de hegemonia (este pode estar associado à burguesia ou aos grupos subalternos), os conselhos podem também ser espaços de consolidação da hegemonia dos grupos subalternos, através da realização de alianças entre os diversos grupos e de ascensão social de grupos excluídos dos círculos de poder.

Portanto, observamos a importância de se estudar os conselhos gestores de UCs, pois são instrumentos que se bem geridos – a partir de uma maior descentralização deliberativa, com respeito à pluralidade de ideias, paridade qualitativa (além da quantitativa), eficácia deliberativa e execução da hegemonia por grupos subalternos – podem ser instrumentos de aprofundamento da democracia. Desse modo, analisar as potencialidades e os principais problemas do CONPARNA Jurubatiba pode proporcionar indícios para o estabelecimento de estratégias de fortalecimento desse conselho e ainda colaborar com a literatura referente a essa temática.

Nessa perspectiva, com o presente trabalho objetiva-se investigar como a participação da sociedade civil e da sociedade política é inserida nas estratégias de gestão do Parque Nacional (PARNA) da Restinga de Jurubatiba (PNRJ). Ademais, foram delineados alguns objetivos específicos, que constituem em:

- Analisar o desenho institucional do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba;
- Averiguar a efetividade deliberativa no CONPARNA Jurubatiba;
- Entender como se dão as relações de hegemonia no interior do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba;
- Mapear os conflitos existentes no âmbito do CONPARNA Jurubatiba.

Para alcançar os objetivos propostos acima, selecionamos alguns pressupostos teóricos-metodológicos para balizar nossa leitura dos dados. Escolhemos as teorias e os conceitos cunhados por Gramsci, por autores relacionados à Ecologia Política (Acselrad, 2004; 2010; Acselrad, Mello & Bezerra, 2009; Martinez-Alier, 2007; 2015; e Leff, 2016) e aos estudos da participação (Avritzer, 2011; 2016; Bordenave, 1985; Demo, 1988; 1996; Dagnino, 2002; 2004; Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006; Lüchmann, 2009; Tatagiba, 2002; 2004; 2014; entre outros).

O pensamento de Gramsci foi adotado por inúmeros motivos, em principal devido à abordagem gramsciana não homogeneizar a sociedade civil como uma esfera uniforme. Para Gramsci a sociedade civil constitui uma categoria heterogênea, capaz de agregar grupos com os mais distintos interesses e posições na disputa pela hegemonia. Para estudos de conselhos de Unidades de Conservação, formados por distintos grupos sociais, essa abordagem é de relevância na compreensão dos conflitos e interesses envolvidos no âmago da sociedade civil. Assim a inserção da sociedade civil dentro do conceito de Estado (teoria do Estado Ampliado de Gramsci) tem importância para pensarmos os conselhos como forma de amplitude do Estado. Portanto, nos fornece base para refletimos sobre as possíveis implicações da incorporação da sociedade civil pelo Estado nestas instituições participativas – ou seja, se são passíveis de sofrer com as estratégias e ações da revolução passiva burguesa e da hegemonia burguesa, ou mesmo se permitem a conquista da hegemonia pelos subalternos.

Os conflitos, eventos frequentemente observados em conselhos gestores, também são categorias que podem ser estudadas pela perspectiva de Gramsci, principalmente através do conceito de catarse, definido por Gramsci (1999, C 10, § 6, p. 314) como o que acontece quando: “a estrutura (...) transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma éticopolítica, em origem de novas iniciativas”. Sendo, desse modo, o momento catártico o capaz de irromper os conflitos socioambientais.

A análise de conflitos realizada neste trabalho é desenvolvida a partir de uma fusão do pensamento gramsciano e dos estudos oriundos da ecologia política, visto que segundo Leff (2016) e Martínez-Alier (2007; 2015) a ecologia política tem como principal preocupação a compreensão das relações desiguais de poder e os conflitos que surgem dessa desigualdade.

As diferenças entre os movimentos ambientais, propostos por Martínez-Alier (2007), também inserida no escopo da ecologia política, são trabalhadas por nós no intuito de compreender os projetos políticos e interesses defendidos pelos diversos grupos que compõem o CONPARNA Jurubatiba. Utilizamos a abordagem de Martínez-Alier (2007) em consonância ao conceito de hegemonia de Gramsci no propósito de entender quais projetos – e conseqüentemente quais grupos – exercem hegemonia no interior do conselho.

Cabe ressaltar, que estes diálogos entre o pensamento de Gramsci e as teorias advindas da Ecologia Política não são discrepantes entre si, a principal abordagem

teórica escolhida dentro da Ecologia Política para subsidiar o trabalho é marxista. Ademais, o campo da Ecologia Política é extremamente influenciado por autores ecomarxistas e ecossocialistas (como Foladori (2001); Foster (2005); Löwy, 2014 e O'Connor (2000)).

Diante de tudo que foi exposto, nos esforçamos para organizar a tese de modo a possibilitar a articulação entre todos os conceitos, teorias e pensamentos utilizados e analisados, assim como permitir uma melhor compreensão das leitoras e leitores. Assim, desenvolvemos esta breve introdução, seguida de um capítulo metodológico, um capítulo sobre pressupostos teórico-metodológicos e dois capítulos de revisão teórica (um relativo ao tema central da tese, a participação, e outro referente ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e seu contexto histórico). Por fim, apresentamos um capítulo destinado aos resultados e discussões e outro às considerações finais. Desse modo, a tese foi estruturada da seguinte maneira:

- Introdução. Com esse capítulo objetiva-se introduzir o leitor e a leitora ao tema, delinear os objetivos e explicar as justificativas para a escolha da pesquisa.
- Capítulo 1: Caminhos metodológicos da pesquisa. Capítulo destinado ao detalhamento da abordagem metodológica utilizada para a elaboração do estudo. Expõe desde as técnicas de aquisição de dados utilizadas até o método empregado para analisar os dados obtidos.
- Capítulo 2: Pressupostos teórico-metodológicos. Com este capítulo visamos explicar e justificar as bases teóricas utilizadas para olhar e analisar os dados obtidos.
- Capítulo 3: Participação: conceitos, histórico, potencialidades e desafios. Neste capítulo a temática da participação foi amplamente abordada: desde definições, histórico do surgimento do conceito, histórico das aplicações no contexto brasileiro, até a conceituação de conselhos gestores e suas potencialidades e desafios.
- Capítulo 4: Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: contexto histórico de criação, ecologia e desafios. Foi abordado neste capítulo o contexto histórico, social e econômico no qual o Parque está inserido, com ênfase nas histórias de Macaé, Carapebus e Quissamã. Além do histórico do próprio Parque e suas importâncias ecológica, social e econômica.

- Capítulo 5: Compreendendo a dinâmica da participação no CONPARNA Jurubatiba. Esse capítulo se destina à exposição dos resultados obtidos com a observação em campo, as entrevistas e a análise documental, em sincronia com discussão realizada. Tem como base os pressupostos teórico-metodológicos trabalhados no Capítulo 2 e os referenciais teóricos abordados nos Capítulos 3 e 4.
- Considerações finais. Com este capítulo buscamos analisar se os objetivos da tese foram atingidos, articulando os objetivos com os resultados delineados e discutidos no Capítulo 5. Realizamos também reflexões sobre os problemas e as potencialidades do CONPARNA Jurubatiba e ainda identificamos as lacunas não supridas por este trabalho.

1. CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Se va enredando, enredando
Como en el muro la hiedra
Y va brotando, brotando
Como el musguito en la piedra
Como el musguito en la piedra, ay si, si, si.

Violeta Parra

Para a realização do trabalho foram utilizadas algumas técnicas ligadas à metodologia qualitativa. De acordo com Minayo (1994) estudos qualitativos referem-se a questões que não podem ser captadas por medidas estatísticas, pois estão atrelados às aspirações, crenças, valores e atitudes, conferindo, desse modo, significado às ações humanas.

Nesse sentido, a escolha de buscar compreender a realidade participativa no interior do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba por esta metodologia ocorre para satisfazer a subjetividade dos objetivos do trabalho, relativos ao entendimento de como a participação é consolidada nas estratégias de gestão do Parque. Assim, é necessário investigar valores, memórias e atitudes, fenômenos de difícil quantificação.

Outro ponto importante para a escolha da metodologia qualitativa é exatamente o enfoque da pesquisa ser a participação, pois o cerne dessa temática é a questão qualitativa, de acordo com Demo (1986, p. 5), “não há como fabricar uma taxa, um coeficiente, um índice de participação, porque não existe um metro, um quilo, um litro dela”.

Foram utilizadas três diferentes técnicas de aquisição de dados qualitativos, que consistem na observação em campo, na entrevista semiestruturada e na análise documental.

A observação em campo visa analisar os comportamentos e cenários, pois esta possibilita a interação direta com os atores estudados e o fenômeno observado. Essa prática é interessante para a pesquisa, pois é a partir da observação que é possível contrastar os dados obtidos nas entrevistas e durante a observação, além de ser essencial para compreensão do diálogo com os entrevistados e entrevistadas (MINAYO, 1994). Para Goldenberg (2004), a confluência das técnicas de observação em campo e

entrevistas em uma mesma pesquisa é de grande relevância para a diminuição dos vieses.

A observação em campo, iniciada no começo da pós-graduação em 2016, ocorreu até o final de 2018. Durante o ano de 2016, 2017 e 2018 foram acompanhadas as reuniões (totalizando 12) do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba no intuito de captar como ocorreram as deliberações do conselho e a participação dos diversos grupos nesta instância, observar de forma mais plena os relatos dos entrevistados e entrevistadas, e, comparar a realidade observada com dados obtidos nas entrevistas e nos documentos avaliados.

Já as entrevistas, definidas por Haguette (2007, p. 87) “como um processo de interação social entre duas pessoas no qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro entrevistado”, foram realizadas no intuito de adquirir dados objetivos e subjetivos, através dos relatos diretos dos entrevistados e entrevistadas. Foram, ao total, entrevistados 27 conselheiros e conselheiras, representantes dos diversos grupos existentes no conselho³⁴.

Todas as entrevistas foram precedidas por explicações sobre a realização destas, os objetivos do trabalho e foi entregue para os (as) participantes o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice I), enfocando a possibilidade dos colaboradores e colaboradoras retirar o consentimento a qualquer momento da entrevista e posteriormente também. Todas e todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Ademais, foi também entregue a(o)s participantes o Termo de Autorização de Uso de Imagem e Depoimentos (Apêndice II), que também foi assinado por todas/todos participantes.

No presente trabalho a tipologia de entrevista que foi utilizada consiste na entrevista semiestruturada, esta é elaborada de forma a estabelecer um direcionamento da entrevista por parte da pesquisadora, no entanto, a ideia básica é que esse direcionamento não seja tão rígido e direto (GODOY, 1995; RIBEIRO, 2008). O roteiro de entrevistas (Apêndice III) foi orientado por eixos temáticos, ao invés de perguntas diretas e objetivas, proporcionando maior flexibilidade no direcionamento das questões

³ Das 43 cadeiras existentes no conselho, foi constatado que oito não possuem conselheiros ou conselheiras assíduos, e que sete conselheiros/conselheiras que foram contatados não concordaram em participar da entrevista.

⁴ Cabe ressaltar a não obrigatoriedade de CNPJ para as representações conselheiras.

e permitindo aprofundar um assunto ou reconstruir outro, de acordo com os interesses das pesquisadoras e colaboradores/colaboradoras.

Os (as) participantes da pesquisa, todos membros do CONPARNA Jurubatiba, foram, no intuito de manter a identidade de cada entrevistado e entrevista resguardada, codificados de acordo com uma combinação de letras e números. As letras ‘CO’ indicam a vinculação com o conselho e o código numérico indica a ordem que cada colaborador/colaboradora foi entrevistado/entrevistada. Gerou-se 27 códigos do tipo CO1, CO2, CO3 e assim por diante até o código CO27.

A última técnica escolhida para a elaboração da pesquisa constitui na análise documental no contexto da metodologia qualitativa, que é definida por Godoy (1995) como sendo a pesquisa em materiais que não obtiveram um tratamento prévio, ou mesmo quando já houve um tratamento, mas que se torna interessante definir um novo olhar para os dados. A análise documental pode parecer inusitada sob o prisma da metodologia qualitativa, mas Godoy (1995) explica que devido à metodologia qualitativa não ser inexorável, a análise documental pode conceder um novo enfoque para o estudo e por isso ser de relevância para as pesquisas qualitativas.

Nesta etapa do trabalho, foi examinada a legislação brasileira referente às áreas protegidas: a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; o Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas; a Portaria ICMBio nº 54 de 01 de agosto de 2008, que aprova o Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba; o Plano de Manejo do Parque; a Portaria nº 97 de 06 de agosto de 2002, que institui o Conselho Consultivo do Parque; a Portaria IBAMA nº 13 de 22 de março de 2005, que aprova o Regimento Interno do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, a Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, que renova o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta alguns artigos do SNUC e a Instrução Normativa nº 9 de 5 de dezembro de 2014.

Os dados obtidos nas análises documentais e nas entrevistas foram interpretados com base na análise de conteúdo. A análise de conteúdo, que tem como maior expoente teórico atual as ideias de Bardin (2016), constitui em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Com essa retórica a autora (*op. cit.*) tem como objetivo ressaltar que a análise de conteúdo não consiste em um instrumento metodológico único, mas sim em um conjunto de técnicas, que podem inclusive englobar tanto

pesquisas quantitativas quanto qualitativas, abrangendo uma diversidade de técnicas de análise, como: análise categorial, análise de avaliação, análise da enunciação, análise proposicional do discurso, análise da expressão e análise das relações.

Para o presente trabalho, fizemos uso da técnica de análise categorial, que constitui na técnica mais corriqueira de análise de conteúdo (BARDIN, 2016). A análise categorial aqui realizada se baseia na análise temática, que constitui em uma das formas de realização da categorização. O tema, unidade de registro central da análise temática, é definido por Bardin (2016) como:

[...] a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura. O texto pode ser recortado em ideias constituintes, em enunciados e em proposições portadoras de significações isoláveis (BARDIN, 2016, p. 135).

Nessa perspectiva, o tema constitui em uma afirmação, uma frase ou um fragmento, cujo tamanho varia de caso para caso. Possui nível semântico e não linguístico, assim não se usa apenas a palavra, mas a afirmação em sua totalidade – suas significações, sentidos e interpretações, de acordo com a teoria utilizada na pesquisa. O interessante de se trabalhar a análise temática é poder considerar que uma afirmação pode se referir a mais de um tema. A análise temática pode ser realizada através da análise de frequência ou apenas pela presença ou ausência de determinado tema (BARDIN, 2016).

Nesta pesquisa, optamos por não trabalhar com a análise da frequência que os temas aparecem em determinado texto, mas sim com a presença de determinados temas nos documentos e entrevistas analisadas. O leitor e a leitora provavelmente notará que algumas frases são utilizadas no presente trabalho remetendo a mais de um tema.

Apesar da análise de conteúdo não se referir a uma técnica em específico, mas a um conjunto de técnicas, é necessária a qualquer análise de conteúdo a sistematização e organização da análise. Bardin (2016) enumera três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e a interpretação. A pré-análise organiza os documentos e as ideias, esta etapa vai desde a escolha dos documentos, perpassando por uma primeira leitura destes, formulação de hipóteses e objetivos, até a preparação do material (como a transcrição das entrevistas). A fase de exploração do material constitui naquela onde se codifica e trabalha o material com a técnica escolhida (a exemplo da análise categorial). A codificação é quando há a transformação dos dados

brutos através de recortes em unidades, que permitem o pesquisador ou pesquisadora realizarem inferências, enumerando-as (no caso do presente trabalho a enumeração se dá por ausência ou presença), classificando-as e reagrupando-as posteriormente. E por fim, a fase de tratamento dos resultados, inferência e interpretação é aquela no qual os resultados são trabalhados com base nas teorias ou provas estatísticas escolhidas, de acordo com Bardin (2016, p. 131) “os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (“falantes”) e válidos”.

Neste trabalho, durante a pré-análise, foi realizada uma extensa pesquisa bibliográfica sobre participação, conselhos, o pensamento de Gramsci e o campo da ecologia política, no intuito de compor a nossa base teórica para olhar os dados. Foi escolhida a legislação analisada no processo de análise documental de acordo com os objetivos do trabalho, através de uma leitura prévia destes documentos. Realizamos também a transcrição das entrevistas e uma primeira leitura menos aprofundada destas.

Na fase de exploração, o material foi codificado, de forma que foi dividido nos recortes temáticos, categorizados e subcategorizados nos temas pertinentes a pesquisa. As categorias e subcategorias foram estabelecidas *a priori* – com base nos trabalhos de Tatagiba (2002), Acselrad (2004), Dagnino, Olvera & Panfichi (2006), Lüchmann (2009), Vaz (2011) e Faria & Ribeiro (2011), e Almeida & Cunha (2011), Almeida & Tatagiba (2012) –, ou *a posteriori*, através da observação de dados recorrentes nos documentos e nas falas dos entrevistados.

Desse modo, foram criadas quatro categorias e vinte quatro subcategorias (ou blocos de subcategorias). As categorias estabelecidas *a priori* foram: análise do desenho institucional, pautas e assuntos abordados no conselho e projetos políticos defendidos por conselheiros e conselheiras. A *a posteriori* foi estabelecida a categoria “conflitos associados aos usos do território”, que não tínhamos previsto a princípio, mas foi um tema bastante recorrente nas entrevistas. Das subcategorias, praticamente todas foram estabelecidas *a posteriori* (com exceção das subcategorias relacionadas à análise do desenho institucional). Devido ao grande número de subcategorias, para facilitar a visualização pela leitora e pelo leitor, abaixo inserimos um quadro com a relação de todas as subcategorias criadas e as categorias as quais essas fazem parte (Quadro 1).

Quadro 1: Categorias e subcategorias temáticas estabelecidas durante a fase exploratória da pesquisa.

| Categorias temáticas | Subcategorias temáticas |
|---|--|
| Análise do desenho institucional | Composição, paridade, pluralidade e definição de entidades que têm acesso ao conselho. |
| | Tempo de existência do conselho, frequência de reuniões, existência de uma estrutura organizacional. |
| | Contrastando o desenho institucional com os dados oriundos do campo com relação à questão da paridade, pluralidade e definição das entidades que têm acesso ao conselho. |
| | Junção de todos os setores e a relação entre a paridade e a pluralidade. |
| Conflitos associados aos usos do território | Conflitos na criação do CONPARNA Jurubatiba e no Plano de Manejo. |
| | Conflitos relacionados ao bairro Lagomar – Macaé. |
| | Conflitos relativos aos pescadores da Lagoa de Carapebus. |
| | Conflito relativo à abertura da barra da Lagoa de Carapebus. |
| | Conflito com o Terminal Portuário de Macaé – TEPOR. |
| Pautas e assuntos abordados no conselho | Formulação de políticas públicas. |
| | Organização interna. |
| | Disponibilização e destinação dos investimentos. |
| | Exposição de Problemas. |
| | Pautas transitórias. |

| | |
|---|---|
| | Trocas de Informações. |
| Projetos Políticos defendidos por conselheiros e conselheiras | Turismo/desenvolvimento local. |
| | Proteção da natureza. |
| | Defesa dos interesses do município/desenvolvimento local. |
| | Manutenção dos modos de vida e de uso do território. |
| | Gerenciamento de conflito. |
| | Articulação dos municípios. |
| | Educação ambiental. |
| | Fiscalização ambiental. |
| | Educação e pesquisa. |

Fonte: a autora (2019).

As categorias e subcategorias expostas acima foram elaboradas no intuito de sanar os objetivos específicos da tese, que consistem na análise do desenho institucional, no entendimento das relações hegemônicas dentro do CONPARNA Jurubatiba, o mapeamento dos conflitos e a análise da efetividade deliberativa.

Pode parecer estranho falar de efetividade deliberativa em um conselho consultivo, mas Loureiro, Azaziel & Franca (2003) relatam que a classificação dos conselhos por si só não nos fornece dados necessariamente fidedignos, visto que na prática, o funcionamento desses conselhos é influenciado por uma série de fatores (que vai desde a gestão da UC até o engajamento da sociedade), que na concretude da realidade pode contribuir para um conselho consultivo possuir maior eficácia deliberativa do que um conselho deliberativo. O desenho institucional, ou seja, as regras e normas que orientam uma instituição participativa, apesar de nortear o funcionamento dos conselhos nem sempre é reproduzido de maneira rigorosa na prática.

Por fim, na fase de tratamento dos resultados, inferência e interpretação, os resultados obtidos durante a análise temática foram interpretados com base na pesquisa bibliográfica realizada previamente, durante a fase de pré-análise. Os resultados foram contrastados e “lidos” de acordo com as ideias de autores gramscianos e do próprio Gramsci e de autores que trabalham questões relacionadas à ecologia política, como Martínez-Alier (2007), Diegues (2001), Acsehrad (2004; 2010) e Acsehrad, Mello &

Bezerra (2009). Nesse seguimento, o próximo capítulo tem como propósito apresentar e discutir as teorias que nos serviram como base metodológica para a análise dos dados, e, ainda justificar a escolha destas respectivas teorias, conceitos e categorias.

2. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Sustenta a pisada,
Esse céu escurecendo,
Na verdade chuva-criola
O sol que virá
A pisada no susto, sustento
Sustentará.

Cátia de França

O presente capítulo foi formulado no intuito de fornecer as bases teóricas para a análise dos dados acumulados através da observação em campo, da pesquisa documental e das entrevistas realizadas no âmbito desta tese. Os pressupostos teórico-metodológicos que são abordados neste capítulo referem-se às categorias e conceitos cunhados pelo autor italiano Antonio Gramsci, que, da nossa perspectiva possuem amplo potencial interpretativo e metodológico para estudos de participação, assim como as ideias oriundas da ecologia política, principalmente de Martínez-Alier (2007), Acsehrad (2004; 2010) e Acsehrad, Mello & Bezerra (2009).

No pensamento de Gramsci, o autor não uniformiza a sociedade civil, ao contrário, o autor enxerga essa categoria de maneira heterogênea e com vínculos estreitos com o Estado, assim como suas teorias nos permite analisar os conflitos, as questões de paridade e pluralidade nos conselhos e entender as classes sociais que ali encontramos.

Já sobre a Ecologia política, Martínez-Alier (2007) define que o movimento ecologista não é uno, de forma que existem movimentos ecologistas (mas precisamente três correntes: culto à vida silvestre, evangelho da ecoeficiência e ecologismo dos pobres).

As três correntes ecologistas definidas por Martínez-Alier (2007) foram diagnosticadas nos projetos políticos defendidos por conselheiros e conselheiras, nas pautas das reuniões e nos conflitos observados. Ademais, as definições de justiça ambiental e de chantagem locacional delineadas por Acsehrad (2004; 2010) e Acsehrad, Mello & Bezerra (2009) foram extremamente importantes para as análises. Nas

próximas linhas abordaremos todos esses pensamentos, conceitos e teorias de modo mais abrangente.

2.1. Gramsci: vida e pensamento revolucionário

As teorias gramscianas utilizadas são, principalmente, aquelas que estão inscritas nos “Cadernos do Cárcere”, visto que, é justamente nessa coletânea de textos, que Gramsci alcançou sua maturidade teórica (COUTINHO, 1992). O caráter fragmentário e assistemático torna a leitura e interpretação dos “Cadernos do Cárcere” um desafio, por esse motivo, também fazemos uso de diversos estudiosos e intérpretes de Gramsci.

A princípio, a busca por uma definição de sociedade civil que fosse explicativa na análise de conselhos gestores foi o que nos levou a adotar Gramsci. A teoria do Estado Ampliado nos forneceu base para a articulação entre sociedade civil e sociedade política dentro dos conselhos, e, também, no interior de cada uma destas categorias (ou seja, as relações que emergem de dentro da própria sociedade civil e da sociedade política). Porém, conforme fomos aprofundando no estudo de Gramsci, constatamos a existência de diversos conceitos e categorias, atrelados organicamente ao conceito de Estado Ampliado, de extrema relevância para a tese, como: hegemonia, intelectual orgânico, ideologia, catarse, revolução passiva e transformismo. Todos estes conceitos são de importância para compreendermos as particularidades políticas/econômicas/culturais brasileira, assim como dos conselhos gestores que surgem dessas particularidades e do processo de redemocratização do país.

A dúvida que pode surgir nesse ponto reside em: como um autor italiano pode ser significativo na interpretação da realidade dos conselhos no Brasil? Para respondermos esta questão é necessário realizarmos uma breve retrospectiva na história italiana e na vida de Antonio Gramsci e sua obra.

A Itália no final do século XIX e início do século XX, período o qual viveu Antonio Gramsci (nascido em 1891 e falecido em 1937), possuía inúmeras contradições no que diz respeito aos estágios do capitalismo, coexistindo regiões de capitalismo avançado, como no caso das cidades do norte (a exemplo de Turim, que era sede de muitas indústrias), juntamente com regiões mais atrasadas, de caráter agrário e colonial (o sul italiano). Devido a esse cenário diverso da Itália, Hobsbawm (2011, p. 241) afirma que Gramsci vivia em uma “situação excelente para apreender não só a natureza do

mundo capitalista desenvolvido como também a do “Terceiro Mundo”, assim como as interações entre eles, ao contrário de marxistas de países pertencentes a apenas um ou outro desses dois mundos”. Deste modo, o autor (*op. cit.*) advoga que as ideias de Gramsci não foram cunhadas apenas para interpretar a realidade dos países capitalistas avançados, mas também aqueles em estágios iniciais de avanço do capitalismo e de países socialistas.

É precisamente no sul da Itália, na Ilha da Sardenha, que nasce Gramsci, aspecto de sua vida que o influenciou a ser um meridionalista, vertente intelectual que apontava a exploração do sul da Itália e de suas ilhas (a Sardenha e a Sicília) pelos estados do norte. O meridionalismo, assim como as ideias de Lênin, motivou Gramsci a traçar a estratégia da frente única italiana, através de uma aliança operário-camponesa (DEL ROIO, 2007).

De família pobre, a conclusão dos estudos básicos foi um tanto penosa devido aos déficits materiais e a necessidade de trabalhar para auxiliar na sobrevivência familiar. Mesmo com os problemas de pobreza material, Gramsci se sobressaiu nos estudos e consegue uma bolsa para cursar linguística na faculdade de Turim (COUTINHO, 1992). Contudo, Gramsci não chega a terminar a faculdade devido aos problemas de saúde que possuía e as dificuldades econômicas, assim como sua penetração na vida política. Portanto, Arrigoni (1988) nos mostra que Gramsci não foi um intelectual em sua acepção acadêmica, visto que a sua ação política e de militância no Partido Socialista Italiano (PSI), nos conselhos de Fábrica e posteriormente no Partido Comunista da Itália (PCI) (entre outras experiências) o aproximou muito mais da intelectualidade que o próprio veio a definir nos “Cadernos” como orgânica.

Da militância política surge o jornal *L'Ordine Nuovo* em Turim, que exerceu importante papel na mobilização operária para a implementação dos conselhos de fábrica e também na reflexão teórica do desenrolar da experiência com os conselhos. Os conselhos de fábrica visavam à emancipação dos operários através da auto-organização e do aspecto educativo (DEL ROIO, 2007). Estas instituições, apesar de terem sofrido duras derrotas e possuírem lacunas e contradições teóricas no pensamento do jovem Gramsci, foram de grande valor para o amadurecimento posterior de seu pensamento, conforme nos mostra Coutinho (1992, p. 17): “mas esses limites da posição de Gramsci em 1919-1920 não devem ocultar os indiscutíveis pontos positivos de suas formulações, os quais podem e certamente devem ser integrados em suas concepções da maturidade”.

Em pouco tempo das derrotas dos conselhos de fábrica, instaurou-se na Itália o governo fascista, Gramsci, que era um dos fundadores e líderes do Partido Comunista da Itália (PCI), foi preso pelo regime fascista em 1926 (COUTINHO, 1992; BIANCHI, 2008). Porém, de acordo com Bianchi (2008): “a prisão não impedia o cérebro de funcionar”, assim, a partir de 1929 quando teve autorização da direção do presídio, Gramsci iniciou a redação dos “Cadernos do Cárcere”. Foram, ao todo, utilizados 33 cadernos escolares de capa dura, que abordavam diversos temas, alguns consistiam em uma continuidade dos escritos pré-carcerários, já outros possuíam um caráter inédito (COUTINHO, 2011). Bianchi (2008, p. 23) afirma que nestes cadernos havia notas sobre “o teatro italiano, a linguística e a cultura popular, mas também sobre filosofia, história, economia e, principalmente, política”.

O núcleo central do pensamento de Gramsci nos “Cadernos do Cárcere” é a ciência política, e a constituição de uma teoria marxista da política é a sua maior contribuição teórica, segundo Hobsbawn (2011). A centralidade política em Gramsci não se fez em detrimento da estrutura econômica, seu conceito de bloco histórico define justamente a relação dialética entre economia e política, ou seja, entre estrutura e superestrutura: “as estruturas e superestruturas formam um “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (GRAMSCI, 1999, C 8, § 182, p. 250).

Dentre das muitas teorias políticas tratadas por Gramsci nos “Cadernos”, as que respondem nossa pergunta de maneira mais adequada são relativas à análise da Revolução Francesa combinada com o *Risorgimento*. No que diz respeito ao *Risorgimento*, Del Roio (2012, p. 59) afirma que a revolução burguesa iniciada na Itália com o *Risorgimento* “não era uma questão estritamente nacional”, na medida que sofreu influência da Revolução Francesa, assim como a própria Revolução Francesa não pode ser considerada uma revolução unicamente nacional por ter se dispersado pela Europa. Desta perspectiva, essas revoluções foram nacionalizadas/internacionalizadas.

Estas questões, rapidamente trabalhadas, estão relacionadas ao conceito de revolução passiva (revolução-restauração), que de maneira breve (pois o conceito será melhor desenvolvido a frente), constitui no processo de ascensão da burguesia sem a participação das massas populares, de maneira a evitar alterações econômicas e políticas radicais.

A própria ascensão do fascismo na Itália é considerada por Gramsci como uma revolução passiva, visto que constituiu numa resposta da burguesia italiana a revolução

socialista que se realizava na Rússia (DEL ROIO, 2012). Novamente, observamos a relação dialética entre nacional/internacional delineando os contornos políticos dos Estados europeus.

Com o americanismo fordista essa relação nacional/internacional se propagou também para as regiões periféricas do capitalismo, como a América Latina, no qual o americanismo superou e desmantelou os impérios coloniais mantidos pela Europa (DEL ROIO, 2007; 2012).

Em face do que expomos acima, a utilização do pensamento de Gramsci para tecer análises dos conselhos gestores brasileiros se justifica pela experiência de Gramsci com os contrastes do capitalismo italiano, que o possibilitou a interpretar não somente o capitalismo avançado existente em alguns países da Europa e da América naquela época, mas também países onde as contradições do capitalismo se fazem bem presentes, como no caso do Brasil e da América do Sul, e, as interações entre os países centrais e periféricos. De certo que a própria experiência de Gramsci na sua região de nascimento, atrasada do ponto de vista industrial e colonizada pela região norte, foi de grande relevância para a formação desse pensamento e para que Gramsci incluísse o camponês na sua busca pela frente única.

A compreensão das relações interfronteiriças das revoluções, aplicando a estas um caráter tanto nacional quanto internacional, inclusive fora dos países europeus através do americanismo, também tem relevância para pensarmos a relações nacional/internacionais que ocorrem no Brasil. Vianna (2004, p.44) é categórico em afirmar que o Brasil foi e ainda é um palco de sucessivas revoluções passivas, desencadeadas desde a chegada da família real portuguesa: “o que significava conservação na metrópole importaria conservação-mudança na colônia”.

Bianchi (2017) ainda incorpora no rol de revoluções passivas brasileiras o governo de Luís Inácio “Lula” da Silva, devido alguns fatores: primeiramente porque as transformações produzidas pelo governo Lula foram pautadas na relação entre inovação-conservação. As forças produtivas e instituições políticas se mantiveram as mesmas do período anterior, não passando de uma atualização do capitalismo no Brasil. Ademais, as mudanças foram realizadas pelo Estado e não pela sociedade civil. E por último, o autor (*op. cit.*) afirma que as políticas públicas realizadas para obter o consenso (passivo, diga-se de passagem) das classes subalternas foram essencialmente assistencialistas.

Por fim, Gramsci não apenas estudou os Conselhos de Fábrica de Turim, como foi também um dos mobilizadores destas instâncias na Itália, e, apesar dos problemas ocorridos e das lacunas teóricas, o autor foi um grande entusiasta dessas instituições, que, com as subsequentes reflexões e críticas foram incorporadas as suas teorias mais maduras (COUTINHO, 1992, p. 17). Quando jovem, Gramsci foi um ferrenho opositor dos sindicatos:

O sindicalismo revelou-se nada mais do que uma forma da sociedade capitalista, não uma potencial superação da sociedade capitalista. Ele organiza os operários não como produtores, mas como assalariados, isso é, como criaturas do regime capitalista de propriedade privada, como vendedores da mercadoria trabalho⁵ (GRAMSCI, 1981, p. 62).

Contudo, depois da experiência nos conselhos e suas reflexões críticas posteriores, ampliou a importância que concedia as organizações de base numa democracia socialista, incluindo diversas instituições como os conselhos, o partido e os próprios sindicatos. Inclusive sua cisão com Amadeo Bordiga (companheiro de partido no PCI), ocorreu, por entre outras divergências, devido à aspiração de Bordiga em manter o partido desvinculado das massas populares (COUTINHO, 1992).

Os conselhos mobilizados e estudados por Gramsci foram experiências que sucumbiram devido à ação dos empresários, das discordâncias do próprio PSI e dos sindicatos, mas persistiam por dois anos (que ficaram conhecidos como *Biennio Rosso*) e certamente deixaram um legado educativo. Estes foram instituídos por duas qualidades que Demo (1988) considera fundamental em processos participativos, ou seja, foram fundados com base na conquista e no poder. A conquista ocorreu a partir da construção processual dos interessados e o poder foi alvo de disputa, pois não se conquista poder sem retirar de outros grupos, e os conselhos determinaram, por um tempo, outra forma de poder, diferente daquele mantido pelos empresários.

Toda esta conjuntura nos instigou intensamente e nos motivou a continuar a análise do Conselho do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (CONPARNA Jurubatiba) tendo em mente os conceitos e categorias criados por Gramsci, que foi um dos maiores autores da teoria política marxista e um grande entusiasta dos conselhos.

⁵ Artigo publicado no dia 08 de novembro de 1919 no Jornal *L'Ordine Nuovo*.

2.1.1. As classes sociais em Gramsci

O conceito de classe é central para autores marxistas, visto que Marx, fundador do materialismo dialético, percebeu que a divisão do trabalho se manifesta na sociedade também como divisão de classes. É interessante ressaltar que uma classe só existe como classe quando se relaciona com outras (DURAND, 2016). Contudo, nem todas as sociedades são estruturadas em classes, é justamente a apropriação dos meios de produção e o excedente de produto que impulsionam a segmentação da sociedade (QUINTANEIRO, BARBOSA & OLIVEIRA, 2003).

No Manifesto do Partido Comunista, Marx e Engels identificam a existência de duas classes que se opunham: o proletariado e a burguesia. De acordo com os autores (*op. cit.*) “a história de todas as sociedades até agora tem sido a história das lutas de classe” (MARX & ENGELS, 2008, p. 8).

Com essa frase introdutória, os autores (*op. cit.*) buscam demonstrar que a divisão das sociedades em classes não se restringe à Idade Contemporânea, sendo esta divisão também observada na Antiguidade Clássica e na Idade Média. No entanto, Marx & Engels (2008) afirmam haver uma diferença essencial destes últimos períodos com a Idade Contemporânea, que constitui na limitação numérica das classes em apenas duas: burguesa e proletariado. Como observado no seguinte trecho:

A moderna sociedade burguesa, que surgiu do declínio da sociedade feudal, não aboliu as contradições de classe. Ela apenas colocou novas classes, novas condições de opressão e novas formas de luta no lugar das antigas. Nossa época – a época da burguesia – caracteriza-se, contudo, por ter simplificado os antagonismos de classes. Toda a sociedade se divide, cada vez mais, em dois grandes campos inimigos, em duas grandes classes diretamente opostas: a burguesia e o proletariado (MARX & ENGELS, 2008, p. 9).

Apesar do Manifesto Comunista dividir as classes em apenas duas, Marx, em escritos posteriores, definiu um maior número de classes e frações de classes. Marx (2011), no “O 18 Brumário de Luís Bonaparte” define sete classes e frações de classes que se opõem e se aliam. Nesse sentido, a partir das duas grandes divisões (burguesia e proletariado) Marx determina tantas outras frações de classes e classes como: a burguesia industrial, a pequena burguesia, a aristocracia financeira, a classe operária, entre outras.

Já no “O Capital” – publicação posterior ao “O 18 Brumário de Luís Bonaparte” – são três as classes delimitadas por Marx: os operários assalariados, os capitalistas e os

proprietários fundiários (DURAND, 2016). O que demonstra a complexidade e heterogeneidade do conceito de classe. De acordo com Quintaneiro, Barbosa & Oliveira (2003, p. 39) “Marx acredita que a tendência do modo capitalista de produção é separar cada vez mais o trabalho e os meios de produção, (...) e, com isso, eliminar as demais divisões intermediárias das classes”.

Não obstante as teorizações de Marx, no que tange a divisão de classes, Gramsci, nos ‘Cadernos do Cárcere’ inova ao cunhar o conceito de classes subalternas, dominantes e dirigentes. Cabe, contudo, ressaltar que as categorias subalternas, dominantes e dirigentes não são cunhadas em detrimento das categorias burguesia e proletariado, Coutinho (1992, p. 49) nos mostra que a teoria marxista para Gramsci, por ser dialética, era passível de sofrer transformações, sendo “um método para a descoberta de novas definições”.

Gramsci não teceu definições precisas sobre os grupos subalternos, dominantes e dirigentes, mas fez diversas referências a estas classes ou grupos ao longo dos 33 cadernos escritos enquanto estava na prisão (a exemplo dos cadernos 7, 12, 19 e 25, entre outros), que nos fornecem vestígios para interpretar o significado destes grupos. Simionatto (2009) ressalta que para a análise das categorias de dominante e subalterno é necessário um olhar sobre a Teoria do Estado Ampliado, relacionando as classes subalternas e dominantes aos conceitos de Estado, sociedade civil, sociedade política, hegemonia e intelectual (último conceito adicionado por nós e não pela autora).

Sobre as classes subalternas, Gramsci dedicou-se a escrita de um dos cadernos denominados de especiais, o Caderno 25, no qual agrupou e sistematizou algumas ideias relativas à “história dos grupos sociais subalternos” (GRAMSCI, 2002, p.129). Gramsci tece suas observações a partir da história de Davide Lazzaretti, das comunas italianas e dos escravos de Roma. Para o autor (*op. cit.*) os grupos subalternos são essencialmente fragmentados, e, portanto, multifacetados. Por essa razão, Gramsci sempre se refere a esses grupos no plural, nunca no singular:

A história dos grupos sociais subalternos é necessariamente desagregada e episódica. É indubitável que, na atividade histórica destes grupos, existe a tendência à unificação, ainda que em termos provisórios, mas esta tendência é continuamente rompida pela iniciativa dos grupos dominantes e, portanto, só pode ser demonstrada com o ciclo histórico encerrado, se este se encerra com sucesso (GRAMSCI, 2002, C25, § 2, p. 135).

Deste ponto de vista, o fato destes grupos não serem unificados impede a conquista da hegemonia. Contudo, os grupos subalternos possuem “tendência à unificação”, o que nos permite interpretar que a condição “desagregada e episódica” não é imutável. Para Del Roio (2007, p. 68), a segunda frase da passagem acima “sugere que as classes subalternas, por “iniciativa autônoma”, tendem à unificação e, nessa condição, à superação da subalternidade, à hegemonia”.

A heterogeneidade das classes subalternas é um ponto de extrema relevância na teoria gramsciana, visto que deixa de remeter apenas ao proletariado. Ao usar os exemplos de Davide Lazzaretti e dos escravos de Roma, no já citado Caderno 25, para definir procedimentos metodológicos para as classes subalternas, Gramsci (2002) inclui o campesinato e os escravos no âmago da subalternidade. Del Roio (2007, p. 72) argumenta que as classes subalternas são formadas pela relação proletariado-campo, mas também por artesãos, comerciantes ou intelectuais, pois “todos esses grupos sociais são subalternos e tendem a sofrer a hegemonia burguesa”.

A atenção conferida ao campesinato por Gramsci é consequência de sua própria história de vida – devido a sua experiência na Sardenha – e de seus estudos relativos à questão meridional italiana, que Del Roio (2007, p. 66) define como: “uma concepção político-cultural difusa e multifacetada, que teve em Gaetano Salvemini uma personalidade de ponta”. O meridionalismo, apropriado por Gramsci e posteriormente reformulado pelo mesmo de modo a conferir um teor mais revolucionário às ideias de Salvemini, possuía como premissa (para a particularidade italiana) o potencial transformador do campesinato (DEL ROIO, 2007).

Apesar de Gramsci entender as classes subalternas de maneira heterogênea, sendo formada por diferentes grupos, a centralidade recai no proletariado. A estratégia cunhada por Gramsci para a Itália realizar a revolução socialista reside justamente na aliança operário-camponesa (sendo o campesinato diverso e estratificado em diversos grupos), através da criação de uma frente única, orientada e dirigida pelos intelectuais orgânicos oriundos do proletariado (DEL ROIO, 2007).

As classes dominantes, também heterogêneas, são formadas por aqueles grupos que exercem comando e controle sobre os grupos subalternos. Como é possível observar no seguinte fragmento:

Os grupos subalternos sofrem sempre a iniciativa dos grupos dominantes, mesmo quando se rebelam e insurgem: só a vitória “permanente” rompe, e não imediatamente, a subordinação. Na realidade, mesmo quando parecem

vitoriosos, os grupos subalternos estão apenas em estado de defesa, sob alerta (pode-se demonstrar esta verdade com a história da Revolução Francesa, pelo menos até 1830) (GRAMSCI, 2002, C25, § 2, p. 135).

Contudo, Gramsci não faz referência nos “Cadernos do Cárcere” apenas às classes dominantes, o autor também faz alusão às classes dirigentes. A diferença entre estas duas categorias reside na produção de consensos e na atuação coercitiva.

O critério metodológico sobre o qual se deve basear o próprio exame é este: a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como “domínio” e como “direção intelectual e moral”. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a “liquidar” ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados (GRAMSCI, 2002, C19, § 24, p. 62).

As classes dirigentes são, de acordo com Gramsci (2002, C25, § 5, p. 139), “o resultado das relações orgânicas entre Estado ou sociedade política e ‘sociedade civil’”, isto expressa que as classes dirigentes são aquelas que difundem suas ideologias (através de seus intelectuais orgânicos) no sentido de obter o consenso dos outros grupos. Já os grupos dominantes atuam por meio da coerção.

Nessa perspectiva, um grupo pode ser dominante e não ser dirigente. Assim como um grupo pode ser dirigente, ou seja, produzir consensos através da difusão de ideologias, mas não ser dominante. Cabe ressaltar que a consolidação da unidade de uma classe é alcançada quando esta é ao mesmo tempo dirigente e dominante:

Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também “dirigente” (GRAMSCI, 2002, C19, § 24, p. 63).

A relação, dentro do Estado, entre sociedade política e sociedade civil, é, portanto, estreita nas sociedades ocidentais, assim como a relação entre coerção e consenso. Os grupos sociais dominantes e/ou dirigentes promovem seus interesses através do Estado, pela difusão de ideologias assim como pela coerção exercida pela sociedade política: “a unidade histórica das classes dirigentes acontece no Estado e a história delas é, essencialmente, a história dos Estados e dos grupos de Estados” (GRAMSCI, 2002, C25, § 5, p. 139). Essa diferenciação de classe dominante e dirigente, juntamente com o conceito de Estado ampliado (sociedade civil + sociedade política) é

amplamente relacionada ao conceito de hegemonia, e, consiste na estratégia cunhada por Gramsci para o sucesso do comunismo no Ocidente.

Cabe ressaltar, que por Ocidente Gramsci não aborda apenas a localização geográfica das sociedades, mas também o aspecto histórico. Para Gramsci, como Ocidente são caracterizados os países capitalistas avançados, no qual a direção moral, cultural e o consenso são tidos como instrumentos para a manutenção da hegemonia das classes dirigentes e/ou dominantes. Em contraponto, os países orientais são marcados por um Estado absoluto e mais coercitivo, onde a sociedade civil não possui penetração nas estruturas de poder governamentais (COUTINHO, 1992). Nas palavras de Gramsci:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isso exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 2007, C7, § 16, p. 262).

Por fim, destacamos que estas análises nos proporcionaram embasamento para o entendimento das categorias de classes ou grupos sociais em Gramsci (o uso das duas palavras neste trabalho, classe ou grupo, ocorre pelo fato de Gramsci usar ambas nos “Cadernos do Cárcere”). Não obstante a complexidades destas categorias, nosso propósito é utilizá-las na análise do CONPARNA Jurubatiba, justamente devido ao caráter heterogêneo e diversificado da categoria ‘classe’ em Gramsci, o que nos permite extrapolar a leitura para a conjuntura brasileira e norte-fluminense atual, contudo, sem perder de vista as ideias-base que compõe estas categorias, o aspecto revolucionário de Gramsci (tentamos, desta forma, fugir de questões individuais e particulares) e as características específicas da sociedade brasileira e norte-fluminense.

2.1.2. Sociedade civil, sociedade política, Estado Ampliado, Revolução passiva, Guerra de posição e guerra de movimento

A escolha de se trabalhar o conceito de sociedade civil sob a ótica gramsciana do Estado Ampliado decorreu do fato de Gramsci incorporar a sociedade civil no interior do conceito de Estado: “mas isso significa que por “Estado” deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil”

(GRAMSCI, 2007, C6, § 137, p.254/255). O Estado, nesse sentido, é formado pela associação da sociedade política e da sociedade civil. De acordo com Gramsci:

Podem ser identificados duas esferas superestruturais “o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (GRAMSCI, 2001, C12, § 1, p. 20).

Para Gramsci, a sociedade política é entendida como a ditadura de classe, constituída pelos instrumentos mantidos pelas classes dominantes para o controle da sociedade civil (aparelhos coercitivos do Estado). A sociedade civil designa a esfera na qual as diferentes grupos buscam exercer a hegemonia, difundir seus valores e obter o consenso dos outros grupos – o que o autor denomina de “aparelhos privados de hegemonia”, que de acordo com Coutinho (1992) podem ser exemplificados pelo sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais e meios de comunicação de massa.

A sociedade civil, nessa perspectiva, constitui-se na esfera na qual ocorre a luta pela hegemonia (COUTINHO, 1992; COSPITO, 2017). Nesse contexto, torna-se também relevante entender a concepção de hegemonia delineada por Gramsci. A complexidade do conceito de hegemonia fica evidente quando nos deparamos com as inúmeras interpretações realizadas do conceito por diferentes pesquisadores. Gramsci ainda menciona uma miríade de variedades de hegemonia, termos como: hegemonia política, hegemonia cultural, hegemonia intelectual, hegemonia moral e política, hegemonia político-cultural são observados ao longo dos “Cadernos”.

Bianchi (2007) sintetiza algumas destas interpretações realizadas para o conceito de hegemonia, desde as primeiras que procuram destacar o caráter universal da hegemonia, enfatizando a influência do pensamento de Lênin. Essa influência é notoriamente observada em Portelli (1977, p. 61), quando o autor afirma que: “diversas vezes vê Gramsci a origem dessa noção na obra e ação política de Lenin”.

Todavia Bianchi (2007) ressalta que, embora as ideias de Lênin e da própria tradição soviética estejam presentes nas reflexões gramscianas, o autor dos “Cadernos” não se restringe a apenas estas teorias, sua fundamentação teórica se estabelece no diálogo crítico com diversos autores.

Outra interpretação que marca o conceito de hegemonia consiste naquelas que ressaltam o caráter nacionalista de Gramsci, concedendo ênfase à interpretação gramsciana da história/política/cultura italiana, sem, contudo, considerar os nexos estabelecidos por Gramsci com o contexto internacional (esta perspectiva se divide em duas; uma que destaca o meridionalismo de Gramsci e outra que enfatiza as influências do neoidealismo de autores italianos, como o de Benedetto Croce) (BIANCHI, 2007).

O conceito de hegemonia tem ampla expressão no contexto Russo, visto que foi retrabalhado por Plekhanov, teórico marxista russo que viveu entre 1856 e 1918, a partir da palavra grega *eghestai*, cujo significado remete a conduzir, dentro da conjuntura militar, um exército (quando as cidades-estado tinham os seus exércitos reunidos, aquela que era responsável pela condução dos exércitos que estavam em aliança era denominada de hegemônica). Plekhanov, através do conceito de hegemonia, defendia que a luta contra o capitalismo deveria se firmar no terreno econômico, em que primeiramente permitiria uma revolução burguesa na Rússia, para só então ocorrer a luta operária pelo socialismo (MAESTRI & CANDREVA, 2009).

O conceito foi posteriormente recuperado durante as discussões dos congressos realizados pela Internacional Comunista (IC)⁶, primeiramente com vínculo as incumbências das classes operárias em realizar alianças com outras classes subalternas, principalmente a camponesa, e posteriormente, como determinação do modo de dominação da burguesia sobre outras classes (MAESTRI & CANDREVA, 2009).

Gramsci participou ativamente do IV Congresso da Internacional Comunista, que de fato foi de grande importância para o aprofundamento de todo o seu pensamento, incluindo do conceito de hegemonia, porém a construção do conceito não se manteve atrelada unicamente às fórmulas traçadas pela IC. A esse respeito Maestri & Candreva (2009, p. 165) destacam que: “ele aprofundou qualitativamente o conteúdo do conceito, apoiando-se para tal, no mínimo, no estudo de dois grandes processos históricos: o *Risorgimento* italiano e o longo período que vai da Revolução Francesa, em 1789, à Comuna, em 1871”.

Nesse sentido, podemos observar que tanto as interpretações que advogam por uma leitura do conceito de hegemonia apenas como uma continuidade com a tradição da IC e leninista, quanto as que sustentam as bases do conceito de hegemonia como reflexo unicamente de um traço do meridionalismo e nacionalismo de Gramsci, são

⁶ Anteriormente, por volta de 1905, ocorreram discussões em torno do conceito e de seus usos pelos bolcheviques e mencheviques (MAESTRI & CANDREVA, 2009).

reducionistas. Em razão disto, nesta tese, empregamos as interpretações realizadas por Bianchi (2007), que destaca o aspecto diacrônico do conceito de hegemonia, tendo como consequência uma hegemonia pautada na articulação estabelecida por Gramsci entre aspectos políticos/econômicos nacionais e internacionais.

A mobilidade e complexidade do conceito permite reconhecer duas variedades de hegemonia. A hegemonia das classes subalternas é consolidada através de um grupo subalterno que exerce direção política e intelectual sobre outros grupos subalternos, resultando em uma hegemonia plena. Segundo Bianchi (2007, p. 20): “nesse sentido, a hegemonia se constrói no processo de ascensão social das forças sociais até então excluídas do aparelho estatal por meio de sua capacidade de dirigir política, intelectual e moralmente as maiorias sociais”.

A aliança entre as diversas classes subalternas e o afastamento do corporativismo se torna então aspecto central desta hegemonia. No contexto italiano, Gramsci, a partir das análises da história italiana, da Revolução Francesa e da Revolução Russa, propõe a aliança operário-camponesa (COUTINHO, 1992).

Com relação à segunda variedade de hegemonia, essa se refere à hegemonia burguesa, restrita, devido à perda de capacidade de absorver por completo as classes subalternas. Mediada pelo Estado, essa hegemonia se restringe a direção de uma “fração das classes dominantes sobre o conjunto delas” (BIANCHI, 2007, p. 20).

Nesse sentido, a hegemonia burguesa é reflexo da revolução passiva. Giustina & Luiz (2013) interpretam que Gramsci associou a concepção de hegemonia a incorporação da sociedade civil pelo Estado, que garante em certa medida, a conservação ou promoção dos interesses de uma classe social dominante através da transposição das ideologias dessa classe para outras (“hegemonia revestida de coerção”) e obtenção do consenso. Dessa forma, o Estado, mesmo com a incorporação das classes mais subalternas na esfera política, consegue assegurar o poder das classes dominantes.

Dessa perspectiva, o consenso é aspecto central do conceito de hegemonia: “o exercício da hegemonia é, assim, entendido por Gramsci como uma combinação de força e consenso, mesmo nos regimes políticos nos quais imperam as formas democrático-liberais” (BIANCHI, 2007, p. 28).

Por fim, as análises de Bianchi (2007) apontam para a distinção entre a hegemonia que surge a partir domínio ou da direção, não nos determos demasiadamente nesta parte, pois já trabalhamos essas questões quando discutimos o significado de classes sociais em Gramsci, por ora, cabe ressaltar que as distinções e as

relações entre dominação e direção (entre coerção e consenso) estão extremamente vinculadas com o conceito hegemonia.

A importância do conceito de hegemonia para Maestri & Candreva (2009, p. 162) reside na compreensão do “domínio da burguesia e sua capacidade de obter o consenso”. Nesse sentido, o conceito de hegemonia se relaciona estritamente ao conceito de revolução passiva (que será melhor discutido mais a frente). Acrescentamos ainda que o conceito tem grande relevância para pensar estratégias de ascensão dos grupos subalternos aos graus de direção e domínio político, econômico e cultural.

Para explicar a direção ou dominância da burguesia sobre outras classes, Gramsci emprega o conceito de intelectual (BIANCHI, 2008; MAESTRI & CANDREVA, 2009; COSPITO, 2017). Dentro da conjuntura do Estado ampliado, os intelectuais teriam a função “organizativa e conectiva” do consenso e da coerção, e assim asseguram a hegemonia (mesmo que restrita) das classes dominantes:

Os intelectuais são os “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo (GRAMSCI, 2001, C12, § 1, p.21).

Contudo, o conceito não se restringe a explicação da ascensão hegemônica da burguesia, também diz respeito à luta pela conquista da hegemonia pelos grupos subalternos. Bianchi (2008, p. 74) ressalta que as funções de direção e domínio de um grupo impulsionado pelos seus intelectuais são extremamente estratégicas no pensamento de Gramsci, de modo que mesmo na prisão o pensador sardo “com suas conversas ele estava, também, educando esses novos intelectuais-militantes”. Os intelectuais são, nesta perspectiva, também os responsáveis por elaborar estratégias de desarticulação da revolução passiva burguesa para cada contexto social e econômico específico. Para Gramsci, todas as classes formam intelectuais que fornecem as bases para efetivar as condições materiais e político-sociais destas.

Em oposição ao enfoque mais corriqueiro a respeito dos intelectuais, Gramsci não os considera como unicamente aqueles oriundos dos vínculos acadêmicos, mas principalmente aqueles que exercem função de estruturar a hegemonia de um

determinado grupo e sua permeabilidade no Estado. Estes são determinados por serem agentes históricos, não possuem escolaridade específica e o mais importante é que possuem o papel de mediador entre as relações produtivas de um grupo e a política (ou seja, da estrutura com a superestrutura):

Isto significa que, se é possível falar de intelectuais, é impossível falar de não intelectuais, porque não existem não intelectuais. Mas a própria relação entre o esforço de elaboração intelectual-cerebral e o esforço muscular-nervoso não é sempre igual; por isso, existem graus diversos de atividade especificamente intelectual. Não há atividade humana da qual se possa excluir toda a intervenção intelectual, não se pode separar o homo faber do homo sapiens. Em suma, todo homem, fora de sua profissão, desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um “filósofo”, um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção do mundo, possui uma linha consciente da conduta moral, contribui assim para manter ou para modificar uma concepção de mundo, isto é, para suscitar novas maneiras de pensar (GRAMSCI, 2001, C12, § 3, p. 52).

Apesar de afirmar que “não existem não intelectuais”, Gramsci (2001, C12, § 1, p. 18) sustenta que “não todos os homens têm na sociedade a função de intelectual”, pois como já observamos, o intelectual é o articulador de consensos, o difusor de ideologias, assim como podem ser os legitimadores das estratégias de coerção, ou seja, os organizadores da hegemonia de determinado grupo. Podemos verificar que em Gramsci, o sentido do conceito de intelectual é ampliado, o que acarreta a existência de duas categorias de intelectuais: o intelectual tradicional e o orgânico.

O intelectual tradicional representa aquela camada de intelectuais remanescentes de um contexto histórico e econômico que é anterior aos novos grupos sociais, mas que não teve uma interrupção mesmo com a ascensão dos Estados Modernos e das novas relações políticas e de produção.

Todo grupo social “essencial”, contudo, emergindo na história a partir da estrutura econômica anterior e como expressão do desenvolvimento desta estrutura, encontrou — pelo menos na história que se desenrolou até nossos dias — categorias intelectuais preexistentes, as quais apareciam, aliás, como representantes de uma continuidade histórica que não foi interrompida nem mesmo pelas mais complicadas e radicais modificações das formas sociais e políticas. A mais típica destas categorias intelectuais é a dos eclesiásticos, que monopolizaram durante muito tempo (numa inteira fase histórica, que é parcialmente caracterizada, aliás, por este monopólio) alguns serviços importantes: a ideologia religiosa, isto é, a filosofia e a ciência da época, com a escola, a instrução, a moral, a justiça, a beneficência, a assistência, etc. (GRAMSCI, 2001, C12, § 1, p. 16).

Como podemos observar na afirmação acima, os intelectuais tradicionais são representados principalmente pelo clero, mas Bianchi (2008, p. 77) também vincula a essa categoria “os administradores, cientistas e filósofos não eclesiásticos amparados pelo absolutismo”. Gramsci (2001) ainda aponta que são os intelectuais tradicionais que se julgam autônomos e isentos do contexto político-econômico e da direção e dominação dos grupos hegemônicos.

Burawoy (2010) sustenta que Gramsci utiliza o conceito de intelectual tradicional para tecer uma crítica a essa visão de intelectual há muitos anos alicerçada na sociedade, alertando para os riscos de desconsiderar as influências dos grupos dominantes no interior dos diversos grupos de intelectuais.

Já os intelectuais orgânicos constituem naqueles que estão vinculados organicamente à determinada classe social, e, sua atuação ocorre a partir das relações de produção e políticas desta classe, conforme Gramsci (2001, C12, § 1, p. 16): “pode-se observar que os intelectuais ‘orgânicos’ que cada nova classe cria consigo e elabora em seu desenvolvimento progressivo são, na maioria dos casos, “especializações” de aspectos parciais da atividade primitiva do tipo social novo que a nova classe deu à luz”.

Como uma das funções dos intelectuais é difundir as ideologias de uma classe para as outras, torna-se também relevante entender a concepção de ideologia. Coutinho (2011) demonstra que ao contrário de Marx e Engels, que atribuíam uma dimensão apenas negativa para a concepção de ideologia, já que para ambos a ideologia estava ligada à superestrutura, e, portanto, não teria capacidade para modificar a esfera estrutural, Gramsci concebe a ideologia com uma dupla característica, de um lado considera a existência de uma ideologia historicamente orgânica, e, por outro, ressalta a existência de ideologias arbitrárias:

É necessário por conseguinte, distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, racionalísticas, “voluntaristas”. Enquanto são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é a validade “psicológica: elas “organizam” as massas humanas, formam terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam et. Enquanto são “arbitrárias”, não criam mais do que “movimentos” individuais, polêmicas etc. (GRAMSCI, 1999, C 7, § 19, p. 237).

Para Gramsci existe de fato uma autonomia, mesmo que relativa, nas manifestações culturais e ideológicas dos indivíduos pertencentes às diversas classes. Nesse sentido, as ideologias não são apenas o modo como os grupos dominantes e/ou

dirigentes exercem poder sobre as classes subalternas, encontra-se nos sujeitos uma historicidade, singularidade, reflexividade e outras características próprias capazes de produzir cultura.

A concepção de ideologia adotada por Gramsci está ligada a uma certa unificação das supra-estruturas em torno dos valores históricos do conhecimento e da cultura. O pensador italiano é, sem dúvida, um materialista; seu materialismo, porém, tem uma feição peculiar: está permanentemente atento para a importância da criatividade do sujeito humano, para o poder inovador dos homens, tal como se expressa nas criações culturais (KONDER, 2002, p. 107).

O fato de um Estado ser mais consensual ou mais ditatorial depende da autonomia conferida à sociedade civil, do grau de socialização da política e da correlação de forças entre as classes na disputa pela hegemonia (COUTINHO, 1992). A suposta socialização da política, assim como a criação dos direitos sociais foram produtos de reformas realizadas pelo Estado burguês (sem, contudo, gerar profundas alterações econômicas e políticas) devido ao receio das classes dominantes de perderem seus privilégios:

A hipótese ideológica poderia ser apresentada nestes termos: ter-se-ia uma revolução passiva no fato de que, por intermédio da intervenção legislativa do Estado e através da organização corporativa, teriam sido introduzidas na estrutura econômica do país modificações mais ou menos profundas para acentuar o elemento “plano de produção”, isto é, teria sido acentuada a socialização e cooperação da produção, sem com isso tocar (ou limitando-se apenas a regular e controlar) a apropriação individual e grupal do lucro (GRAMSCI, 1999, C10. § 9, p. 229).

Gramsci observou que desde o fim da Primeira Guerra Mundial, em virtude dos crescentes movimentos de iniciativas populares e a revolução socialista na Rússia, o protagonismo (mesmo que esporádico e desarticulado) provido das classes subalternas gerou a preocupação de uma revolução, e, demonstrou ser impraticável a continuidade dos métodos tradicionais de se fazer política (baseados apenas na coerção/ditadura). Por isso, no intuito de evitar uma transformação política radical, as classes dominantes e o Estado fizeram algumas concessões reivindicadas pelas classes subalternas, em um processo denominado por Gramsci de revolução passiva (COUTINHO, 1992; SEMERARO, 1999; DEL ROIO, 2012).

A revolução passiva constitui em uma categoria cujo significado é motivo de embates entre diversos pesquisadores. Todavia, é consenso o seu caráter interpretativo,

como defendem Coutinho (1992); Bianchi (2006); Del Roio (2012) e Voza (2017). Ou seja, a revolução passiva é base para interpretar a ascensão da burguesia aos patamares de direção e/ou dominação, assim como o percurso de formação dos Estados capitalistas modernos, e, a partir desta apreensão, analisar estratégias de rupturas com este tipo de revolução e de instauração de um Estado socialista com base em uma revolução ativa.

O conceito de revolução passiva é também associado à crise orgânica – determinada pela perda da direção (consenso) pelas classes dominantes, mas que por se manter dominante, devido à conservação da “força coercitiva” e da autoridade, não são desbancadas pelas classes subalternas. Nas palavras de Gramsci:

Se a classe dominante perde o consenso, ou seja, não é mais "dirigente", mas unicamente "dominante", detentora da pura força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que antes acreditavam, etc. A crise consiste justamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer: neste interregno, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados (GRAMSCI, 2007, C 3 , § 34, p. 184).

Ou seja, a crise orgânica constitui em uma crise de hegemonia da classe dirigente. A crise possibilita aos grupos subalternos tecerem de superação desta, e conquistarem a hegemonia. Estas estratégias, segundo Voza (2017), não estão dadas, pois devem ser adaptadas a cada contexto, dependendo dos aspectos econômicos, políticos e culturais de cada sociedade.

A princípio o conceito de revolução passiva foi elaborado por Gramsci no intuito de explicar a história do *Risorgimento* na Itália⁷ e do fascismo, e, posteriormente foi estendido para a interpretação do processo de americanismo e fordismo (DEL ROIO, 2012). Tendo como base as ideias de revolução passiva elaboradas por Vincenzo Cuoco (jurista, administrador e cientista político italiano) para a análise da Revolução Napolitana, que se desenrolou excluindo as massas populares, o conceito de revolução passiva em Gramsci foi complementado e ampliado pela teoria da revolução/restauração de Edgar Quinet (historiador francês) (BIANCHI 2006; DEL ROIO, 2012). Essa ampliação permitiu Gramsci compreender o processo do *Risorgimento* como uma resposta das classes dominantes “ao subversivismo esporádico, elementar, não orgânico, das massas populares, através de ‘restaurações’ que acolheram uma certa parte das

⁷ Unificação italiana realizada pela ação do Estado de Piemonte. De acordo com Gramsci (2002, C15, § 56, p. 328): *Risorgimento* italiano. (I.) A função do Piemonte no *Risorgimento* italiano é a de uma “classe dirigente”.

exigências que vinham de baixo”, realizado, portanto, sem a colaboração das classes subalternas (GRAMSCI, 1999, C10, §41, p.393).

Gramsci (2002, C19, § 24), a partir das várias correntes políticas que reivindicavam o desenvolvimento do Estado italiano (ou seja, a unificação), constata que os moderados, grupo liderados por Vítor Emanuel II e o Conde Cavour, cooptou o Partido de Ação (partido republicano dirigido por Giuseppe Mazzini), em um processo denominado de transformismo, definido por Gramsci como a assimilação pelas classes dominantes dos “elementos ativos” (podendo ser interpretados como os dirigentes ou próprios intelectuais) dos grupos aliados e também antagonistas. Essa absorção acaba por causar a eliminação dos grupos adversários:

Aliás, pode-se dizer que toda a vida estatal italiana, a partir de 1848, é caracterizada pelo transformismo, ou seja, pela elaboração de uma classe dirigente cada vez mais ampla, nos quadros fixados pelos moderados depois de 1848 e o colapso das utopias neoguelfas e federalistas, com a absorção gradual mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliáveis inimigos. Nesse sentido, a direção política se tornou um aspecto da função de domínio, uma vez que a absorção das elites dos grupos inimigos leva à decapitação destes e a sua aniquilação por um período frequentemente muito longo (GRAMSCI, 2002, C19, § 24, p. 63).

Diante de todo o exposto, o caráter interpretativo do conceito de revolução passiva tem como premissa a explicação da ascensão e domínio da burguesia, assim como as estratégias de subversão dessa ordem. De menor consonância entre os autores encontramos o caráter programático do conceito, Bianchi (2006), particularmente, tece uma profunda crítica ao significado programático atribuído por alguns autores a respeito da revolução passiva. Para o autor (*op. cit.*):

A idéia, que esse conceito pretendia expressar na obra de Gramsci, de uma transformação molecular (gradual e reformista) da sociedade, converte-se, assim para tais intérpretes, em estratégia política das classes subalternas, que deveria apropriar-se dessa forma de movimento político da burguesia com o intuito de subvertê-la, invertê-la ou modulá-la. A estratégia gramsciana caminha, entretanto, no sentido oposto dessa positivação. É uma estratégia anti-revolução passiva. É esta a tese apresentada neste artigo (BIANCHI, 2006, p. 35).

Para Bianchi (2006), o grande contrassenso das classes subalternas em combater utilizando a mesma tática das classes dominantes, reside no fato da hegemonia conquistada pelo processo de revolução passiva ser uma hegemonia restrita, visto que a revolução/restauração está associada à perda parcial do consenso, ou seja, da direção

pelas classes dominantes, restando apenas a coerção, e, para a consolidação de um grupo como bloco hegemônico é necessária a manutenção da direção e da dominância.

Levando em consideração esse viés e o caráter revolucionário das ideias de Gramsci, consideramos nesta tese que a revolução passiva foi, e continua sendo, o processo mais disseminado de manutenção da dominação burguesa, assim como do avanço do capitalismo em diversos Estados. O caráter restaurador, incluindo a inserção de demandas das classes subalternas em seus projetos políticos (obviamente, aqueles sem prejuízo às classes dominantes), impossibilita que a luta contra a revolução passiva burguesa seja combatida neste mesmo campo.

Contudo, não podemos perder de vista que: “a forma histórico-teórica da revolução passiva associada à questão da hegemonia, representa em Gramsci a crítica radical e orgânica do catastrofismo e das teorias do desastre comum à grande parte da tradição marxista contemporânea” (VOZA, 2017, p. 1387). Nessa perspectiva, as rupturas com o processo de revolução passiva são possíveis e necessárias. Apesar das estratégias não estarem dadas, a compreensão dos processos de revoluções passivas em cada contexto pode, de fato, auxiliar no planejamento dos meios para a realização desta ruptura:

Utilidade e perigos de tal tema. Perigo de derrotismo histórico, ou seja, de indiferentismo porque a formulação geral do problema pode fazer crer num fatalismo, etc.; mas a concepção permanece dialética, isto é, pressupõe e até postula como necessária uma antítese vigorosa e que ponha intransigentemente em campo todas as suas possibilidades de explicitação. Portanto, não teoria da revolução passiva como programa, como foi nos liberais italianos do *Risorgimento*, mas como critério de interpretação, na ausência de outros elementos ativos de modo dominante (GRAMSCI, 2002, C15, § 62, p. 331).

O conceito de revolução passiva está intrinsecamente relacionado ao conceito de guerra de posição, que constitui na disputa entre as classes de posições de caráter político e ideológico para se tornarem dominantes e dirigentes, e, dessa forma, converterem-se em Estado. De acordo com DEL ROIO (2012):

A revolução passiva é expressão de uma guerra de posição conduzida pela classe dominante contra as classes subalternas e por um posicionamento mais favorável no contexto internacional. Incapaz de ser vitoriosa na guerra de movimento, a classe operária é obrigada a travar a guerra de posição. Bloqueada a revolução permanente, a revolução se transforma em revolução-restauração das classes dominantes, em revolução passiva (DEL ROIO, 2012, p. 72).

O nexa causal entre a revolução passiva e a guerra de posição é explicitado por Del Roio (2012), através da ideia de que a manifestação da revolução passiva desencadeada pelas classes dominantes contra as classes subalternas é realizada justamente através da estratégia de guerra de posição.

Apesar de ambos os conceitos estarem interligados, estes não exprimem o mesmo significado, para Voza (2017, p. 1386) a revolução passiva refere-se aos “processos moleculares de transformação, de crise de estruturação, de ‘crise contínua’ capitalista” e o conceito de guerra de posição “define as formas do conflito de classe e como tais formas se desenvolvem no interior desses processos e em relação a eles”.

Em oposição-vinculação a guerra de posição, Gramsci define o conceito de guerra de movimento ou guerra manobrada, que consiste em um enfrentamento frontal entre as classes. Para Bianchi (2008), a guerra de movimento e de posição estão intrinsecamente relacionadas, assim como sociedade política e sociedade civil se complementam dentro do contexto do Estado Ampliado: “é possível afirmar que a guerra de movimento predomina na luta contra a sociedade política e a guerra de posição afirma sua supremacia na luta na sociedade civil” (BIANCHI, 2008, p. 209).

Uma das grandes questões para Gramsci era compreender quais as modificações necessárias na estrutura e na superestrutura que possibilitariam a passagem da guerra de posição (uma vez que esta é amplamente vinculada às classes dominantes e a revolução passiva) à guerra de movimento, e, vice-versa: “*Passagem da guerra manobrada (e do ataque frontal) à guerra de posição também no campo político*. Esta me parece a questão de teoria política mais importante posta pelo período do pós-guerra e a mais difícil de resolver corretamente” (GRAMSCI, 2007, C 6 § 138, p. 255).

A estratégia, no campo da política, em utilizar uma ou outra forma de guerra é relativa ao contexto político, cultural e econômico que determinada sociedade se encontrava:

A verdade é que não se pode escolher a forma de guerra que se quer, a menos que se tenha imediatamente uma superioridade esmagadora sobre o inimigo; sabe-se quantas perdas custou a obstinação dos Estados-Maiores em não querer reconhecer que a guerra de posição era "imposta" pela relação geral das forças em choque (GRAMSCI, 2007, C13., § 24, p. 72).

Coutinho (1992) vincula a utilização dos conceitos de guerra de movimento ou de guerra de posição às sociedades orientais e ocidentais. Sendo no Oriente necessário um enfrentamento frontal, devido às características despóticas do Estado e a fluidez da

sociedade civil. Já no Ocidente a guerra de posição é predominante, visto que a sociedade civil é mais “robusta” e o Estado mais permeável aos “aparelhos privados de hegemonia”:

E, a partir dessa resposta, Gramsci pôde formular, de modo positivo, sua proposta de estratégia para os países “ocidentais”: nas formações “orientais”, a predominância do Estado-coerção impõe à luta de classes uma estratégia de ataque frontal, uma “guerra de movimento”, voltada diretamente para a conquista e conservação do Estado em sentido restrito; no “Ocidente”, ao contrário, as batalhas devem ser travadas inicialmente no âmbito da sociedade civil, visando à conquista de posição e de espaços (“guerra de posição”), da direção político-ideológica e do consenso dos setores majoritários da população, como condição para o acesso ao poder de Estado e para sua posterior conservação (COUTINHO, 1992, p. 89).

Apesar da dimensão sincrônica, Coutinho (1992) interpreta que os usos da guerra de posição ou de movimento não se restringem a ocidentalização dos países, existindo também um aspecto diacrônico, visto que mesmo as sociedades ocidentais dependendo do período histórico, podem ter períodos marcados por maior ou menor permeabilidade da sociedade civil no Estado.

Todavia, essa interpretação de Coutinho (1992) não é consenso entre os diversos autores. Bianchi (2008) a rejeita por considerar que condiciona a dimensão diacrônica do duo conceitual ocidente/oriente à dimensão sincrônica. Levando em consideração a afirmativa de Gramsci que encara o fascismo italiano como uma das maiores expressões da guerra de posição⁸, Bianchi (2008, p. 210) questiona como que em um Estado, que por ser totalitário, se equipara a definição dos países Orientais⁹, possuía como estratégia política a guerra de posição, característica de países Ocidentais onde o “havia entre Estado e a sociedade civil uma justa relação”. O autor (*op. cit.*) ressalta que: “se a guerra de posição fosse exclusivamente uma exigência decorrente do adensamento da sociedade civil não haveria sentido em periodizar desse modo a passagem de uma forma para outra” (BIANCHI, 2008, p. 214).

Do mesmo modo, Bianchi (2008) destaca a complexidade das sociedades mais “robustas” – permeada por diversos conflitos advindos da sociedade civil e da luta por hegemonia – e os distintos arranjos que podem surgir destes contextos, podendo ter

⁸ A frase de Gramsci utilizada por Bianchi (2008) para tal crítica é a seguinte: “Na Europa de 1789 a 1870, houve uma guerra de movimento (política) na Revolução Francesa e uma longa guerra de posição de 1815 a 1870; na época atual, a guerra de movimento ocorreu politicamente de marco de 1917 a marco de 1921, sendo seguida por uma guerra de posição cujo representante, além de prático (para a Itália), ideológico (para a Europa), é o fascismo” (GRAMSCI, 1999, C10. § 9, p. 229).

⁹ Nas palavras de Gramsci (2007, C7, § 16, p. 262), o “Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa”.

como resultado uma maior socialização da participação política ou aprofundar os processos de revoluções-restauração, que subjugam as classes subalternas e aprofundam o controle através da coerção da sociedade política e a difusão de consensos pelas classes dominantes.

Nesta perspectiva, os conceitos de Oriente e Ocidente não são programáticos, mas sim metodológicos e interpretativos, assim como as estratégias políticas da guerra de posição e guerra de movimento não são necessariamente modelos a ser seguidos pelas sociedades ocidentais ou orientais. A articulação destes conceitos envolve a “distinção de diferentes realidades nacionais, bem como diferentes etapas da luta de classes” (BIANQUI, 2018, p. 213). É justamente por essa linha teórica indicada por Bianchi (2008), que prosseguiremos nossas análises. O uso da guerra de posição ou da guerra de movimento está relacionado ao momento histórico, econômico e cultural e as relações de forças. Podendo, inclusive, uma guerra suceder a outra de acordo com os diferentes momentos, como nos mostra Gramsci (2007) ao comparar a luta política às guerras coloniais (principalmente da Índia contra a Inglaterra), marcada pela sucessão de três modalidades de guerras:

Assim, a luta política da Índia contra os ingleses (e, em certa medida, a luta da Alemanha contra a França ou da Hungria contra a *Pequena Entente*) conhece três formas de guerra: de movimento, de posição e subterrânea. A resistência passiva de Gandhi é uma guerra de posição, que em determinados momentos se transforma em guerra de movimento e, em outros, em guerra subterrânea: o boicote é guerra de posição, as greves são guerras de movimento, a preparação clandestina de armas e elementos combativos de assalto é guerra subterrânea. Há uma forma de *arditismo*, mas ela é empregada com muita ponderação (GRAMSCI, 2007, C1, § 134, p. 124).

Na assertiva acima, Gramsci (2007) deixa claro que em alguns contextos a articulação entre as diversas formas de guerra é a estratégia mais eficaz. Aqui é interessante notar que a Índia à época não constituía um país capitalista avançado, ou seja, “Ocidental”, mas que lançava mão da tática da guerra de posição, juntamente com a guerra de movimento e subterrânea.

Porém, cabe lembrar que a guerra de posição está atrelada principalmente as classes dominantes no embate com as classes subalternas (durante o processo de revolução passiva), e, portanto, compete as classes subalternas tecer estratégias para dismantelar a direção e/ou dominância dos grupos dominantes. Portanto, Del Roio (2012) considera que a guerra de posição é determinada pelas classes dominantes, que, conseqüentemente, impõe esta modalidade de guerra às classes subalternas, estas

últimas devem então “lutar nesse campo para minorar os efeitos da derrota, até que acumule forças suficiente para reverter a luta em guerra de movimento e revolução permanente, em revolução contra restauração” (DEL ROIO, 2012, p. 73).

O autor (*op. cit.*) estabelece este pressuposto através das críticas tecidas por Gramsci a Mazzini e a Trotski. Sobre a guerra de posição em Trotski, Gramsci (2007) afirma que:

Ela está ligada às questões levantadas por Bronstein¹⁰, que, de um modo ou de outro, pode ser considerado o teórico político do ataque frontal num período em que este é apenas causa de derrotas. (...). A guerra de posição exige enormes sacrifícios de massas imensas de população; por isto, é necessária uma concentração inaudita da hegemonia e, portanto, uma forma de governo mais "intervencionista", que mais abertamente tome a ofensiva contra os opositores e organize permanentemente a "impossibilidade" de desagregação interna: controles de todo tipo, políticos, administrativos, etc., reforço das "posições" hegemônicas do grupo dominante, etc. (GRAMSCI, 2007, C6, §138, p. 255).

Para que as classes subalternas, na guerra de posição, ascendam ao controle do Estado e a condição de classes dominantes, é necessária uma progressiva organização destes grupos e sua inserção participativa na política mesmo antes da manifestação de uma crise de hegemonia, já que de acordo com Gramsci (2002), um grupo social deve se tornar dirigente antes mesmo de se tornar dominante. Desse modo, essa organização deve se antever a crise, que em Estados com uma sociedade civil “robusta”, não é desencadeada apenas pelo aspecto econômico (crise orgânica), mas também pela perspectiva político-ideológica (crise de hegemonia) (GRAMSCI, 2007, C 3, § 34).

Coutinho (1992) afirma que a estratégia para a conquista do Estado e de sua direção e dominância nestes contextos deve estar relacionada a uma relação temporal mais longa, para que haja uma maturação dos projetos e planos para a tomada das posições, por isso a necessidade da organização social anterior à crise (abordada mais acima). Gramsci (2007, C1, § 134) ao comparar a guerra militar com a luta política ressalta a complexidade desta última:

Com efeito, a guerra de posição não é constituída apenas pelas trincheiras propriamente ditas, mas por todo o sistema organizativo e industrial que está por trás do exército alinhado, sendo imposta sobretudo pelo tiro rápido dos canhões, das metralhadoras, dos mosquetões, pela concentração das armas num determinado ponto, bem como pela abundância do abastecimento, que

¹⁰ Bronstein é como Gramsci se referia a Trotski, devido seu nome real ser Lev Davidovitch Bronstein.

permite a rápida substituição do material perdido depois de uma penetração e de um recuo. Um outro elemento é a grande massa de homens que participam do alinhamento, de valor muito desigual e que só podem operar precisamente como massa (GRAMSCI, 2007, C13, § 24, p. 72).

Em síntese, consideramos neste trabalho a relação estreita entre o conceito de revolução passiva e guerra de posição, assim como a relação dialética entre guerra manobrada/guerra de posição e Oriente/Ocidente. Devido à revolução passiva ser o modo de manutenção da dominação pela burguesia, é necessário que as classes subalternas elaborem estratégias para a desarticulação desta. As estratégias mais adequadas variam de contexto para contexto, contudo, existe certa dificuldade de estabelecer a guerra manobrada pelas classes subalternas, devido à imposição da guerra de posição pelos grupos dominantes e dirigentes. Portanto, a luta por guerra de posição é realizada, muitas vezes, visando abrir caminho para a execução da guerra manobrada.

2.1.3. Analisando os conselhos com base na teoria gramsciana

A estratégia da pesquisa em utilizar os conceitos gramscianos ocorre devido à utilização de formulações elitistas na interpretação e caracterização dos processos participativos por alguns grupos dominantes. Alguns erros conceituais também são recorrentes, como o entendimento da sociedade civil como arena homogênea, além, da separação radical entre sociedade civil e Estado.

Visando superar esses pensamentos, a teoria do Estado Ampliado de Gramsci nos fornece pistas para pensar a sociedade civil de maneira heterogênea e com vínculos profundos com o aparelho Estatal. Assim como também nos permite questionar os modos como a sociedade civil é incluída no interior da esfera Estatal, sendo muitas vezes configurada como massa de manobra (apesar das possibilidades de subversão desta ordem).

Neste tópico realizaremos uma análise da evolução dos conselhos gestores no Brasil sob a ótica gramsciana, através do estudo da luta por hegemonia entre dois projetos políticos: o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal.

Em suas primeiras experiências no país, na cidade de São Paulo, durante a ditadura militar (entre os anos 1969 e 1973), os conselhos eram inexpressivos em sua atividade deliberativa, criados apenas em resposta a mobilização popular crescente,

segundo Gohn (2011, p. 75) “a prefeitura criou conselhos inoperantes, meros “fiscalizadores” de suas atividades”.

Assim, sob a ótica gramsciana, esses primeiros conselhos podem ser entendidos como formas de revolução passiva, ou seja, estratégias da sociedade política e das classes dominantes de incorporar os grupos subalternos para garantir sua hegemonia, no intuito de transmitir suas ideologias e cooptar as classes subalternas a apoiarem o projeto político autoritário do Regime Militar. Nesse processo, verificamos o vínculo entre consenso e coerção, típico da hegemonia burguesa através da revolução passiva.

Entretanto, com a redemocratização, os conselhos passam a ser fruto de lutas empenhadas por setores da sociedade civil, que durante o processo de elaboração da Constituição de 1988 conquistam um grau de protagonismo na estruturação da Carta Maior. Ademais, a Constituição estabelece a obrigatoriedade de criação de diversos canais de participação (AVRITZER, 2016).

Esse projeto, denominado por Dagnino (2002, 2004) de democrático-participativo, instaurado no final dos anos 80 e início dos anos 90, foi rapidamente confrontado com o projeto neoliberal, iniciado durante a gestão do presidente Fernando Collor de Mello. O fortalecimento das políticas neoliberais e seu foco na transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, afetou profundamente o projeto democrático, pois o projeto neoliberal no Brasil faz uso de conceitos como participação e cidadania, os mesmos empregados pelo projeto democrático participativo.

Ocorre, dessa forma, um processo de luta pela hegemonia travada por esses dois projetos políticos, e, em consequência desse embate, os conselhos gestores mantêm em seu cerne a contradição de serem instrumentos de socialização da política e de controle social, mas que são também utilizados para garantir e proteger os interesses das classes dominantes. Portanto, assim como durante o Regime Militar, os conselhos ainda podem se estabelecer, dependendo do contexto em questão, como estratégia das classes dirigentes e dominantes de instituir espaços de incorporação das classes subalternas no intuito de assegurar a hegemonia existente e transpor suas ideologias e seus projetos políticos para essas classes, sem o advento das forças “ilegais” da ditadura, já que não é mais possível devido à mobilização popular, como já preconizava Gramsci nos tempos do cárcere ao pensar a Europa no pós-guerra:

O problema era reconstruir o aparelho hegemônico destes elementos antes passivos e apolíticos, e isto não podia acontecer sem a força: mas esta força não podia ser a “legal” etc. Como em cada Estado o conjunto das relações

sociais era diferente, diferentes deveria ser o método político de emprego da força e a combinação de forças legais e ilegais. Quanto maior a massa de apolíticos, tanto maior deve ser a contribuição das forças ilegais. Quanto maiores são as forças politicamente organizadas e educadas, tanto mais é preciso “resguardar” o Estado legal etc. (GRAMSCI, 2007, C7, § 80, p. 265).

Assim, atualmente os conselhos são frutos dessas disputas entre esses dois projetos políticos (neoliberal e democrático participativo), que, portanto, revelam todas essas as contradições. Muitas das vezes os conselhos funcionam como forma de manipulação, tutela, cooptação. No entanto, não podemos negligenciar a possibilidade de inovação e transformação dessas instâncias, pois conforme afirma Semeraro (1999) a hegemonia em Gramsci não é estática, esta pode se inclinar no sentido das classes subalternas caso os atores tomem consciência da própria história e se organizem (e conquistem a hegemonia subalterna).

2.1.4. Questão da paridade em conselhos de Unidades de Conservação

Os conselhos são espaços públicos de diálogo entre representantes da sociedade civil e da sociedade política. No intuito de evitar que a hegemonia se inclinasse unicamente no sentido da sociedade política, durante a criação da Constituição Federal se estabeleceu que estes obedecessem a uma relação de paridade entre sociedade política e sociedade civil. Com relação às Unidades de Conservação, o princípio da paridade é estabelecido no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta alguns artigos do SNUC (art. 17, § 3º) e na Instrução Normativa nº 9 de 5 de dezembro de 2014, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais (art. 9º, inciso V; art. 13, inciso IV, art. 19; art. 32 § 2º).

Cabe, no entanto, desenvolvermos melhor o conceito de paridade, pois este é relativo, e, apesar de ser oriundo das lutas da sociedade civil, Tatagiba (2002) e Lüchmann (2009) afirmam que a paridade numérica observada nos conselhos gestores pode camuflar o aspecto político da discussão, pois tanto a sociedade civil, quanto sociedade política constituem campos heterogêneos e fragmentados. No que diz respeito à sociedade civil, Lüchmann (2009) declara:

O termo “sociedade civil” abriga e homogeneiza – no mesmo polo – um conjunto bastante diferenciado de organizações, entidades, grupos de interesses: ONGs, entidades filantrópicas, entidades sindicais, organizações empresariais, etc. (Lüchmann, 2009, p. 90).

Como perceptível no excerto acima, existe uma diversidade de grupos que participam dos conselhos, e, que por terem origens econômicas, políticas e culturais distintas, possuem também interesses distintos. De acordo com Lüchmann (2009), essas diferenças podem ocasionar conflitos de interesse mesmo no interior da sociedade civil.

Ademais, ao observar o conceito de sociedade civil de Gramsci, percebe-se que existe uma contraposição com relação à noção de sociedade civil instituída pelo princípio da paridade fundada na Constituição de 1988 e nos demais instrumentos legais que derivam desta. A divergência reside justamente no potencial homogeneizador do princípio constitucional da paridade, já que dividir os membros do plenário em duas categorias “sociedade civil” e “poder público” acaba por não abranger a diversidade de agentes e grupos que formam o conceito de sociedade civil gramsciano, sendo este formado por classes que buscam aliados para a promoção de seus projetos e ideologias, o que incluem os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, organizações culturais, os sistemas de ensino e as igrejas.

No entanto, cabe aqui uma ressalva de que no âmbito do presente trabalho se entende a importância do princípio da paridade adquirida pelas lutas políticas no contexto da redemocratização, porém é necessário analisar de maneira crítica a paridade instituída nos conselhos, para que esta seja acompanhada de paridade qualitativa, e, dessa forma, garantir a equidade nas lutas políticas e na busca por hegemonia.

Uma estratégia interessante que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) vem traçando através da Instrução Normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014, constitui na setorização das instituições conselheiras em grupos relacionados aos usos que cada uma destas representa do território, no sentido de exemplificar a área de atuação de cada instituição representada. De acordo com o art. 2º, inciso VI da referida instrução, o setor é definido como: “esfera ou área temática do Poder Público ou de grupo de interesse da sociedade civil que tem relação com os usos do território de influência da Unidade de Conservação”.

Essa setorização pode exemplificar quais são os atores que estão diretamente ou indiretamente relacionados ao território em questão e as diferentes intencionalidades de cada instituição membro do conselho¹¹. A identificação dos setores é realizada pelos

¹¹ Exemplo de possíveis setores na constituição dos conselhos de UCs: setor de órgãos públicos reguladores dos usos do território, setor produtivo, de turismo, de base comunitária, de pesquisa e extensão, entre tantos outros.

próprios atores sociais relacionados com a UC (membros do plenário ou não) através da promoção de grupos de trabalho. Assim, a multiplicidade dos usos do território e das intencionalidades que partem desses usos pode ser descrita e separada de acordo com a especificidade de cada UC. A aliança entre conselheiros e conselheiras que representam o mesmo setor pode transformar a hegemonia existente.

No entanto, apesar da setorização com relação aos usos do território, a Instrução normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014 não revoga a legislação anterior, assim as definições realizadas pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 sobre a paridade entre a representação de instituições da sociedade política e da sociedade civil continuam em voga (BRASIL, 2002, art. 17, § 3º). Ademais, o próprio texto da Instrução Normativa nº 9/14 advoga pela existência da relação de paridade entre órgãos públicos e a sociedade civil, como é possível observar no art. 9º que versa sobre as etapas e atividades necessárias a formação dos conselhos:

Definição dos setores do Poder Público e da sociedade civil que comporão o Conselho, por meio eletivo ou outro método democrático, em reunião com as instituições representativas, levando se em conta a paridade, a representatividade, a equidade na participação e o potencial em contribuir para o cumprimento dos objetivos da Unidade de Conservação e sua inserção territorial (BRASIL, 14, art. 9º, inciso V).

Nesse sentido, a setorização do plenário constitui em uma interessante estratégia de diversificação destes e de entendimento que a pluralidade dos atores está relacionada com uma multiplicidade de usos e de interesses. No entanto, na prática esta constitui uma estratégia pedagógica apenas, já que na realidade continua em voga a relação de paridade entre a sociedade civil e a administração pública, ao invés da paridade entre os distintos setores.

2.1.5. Análise de conflitos no interior dos conselhos

Cabe ressaltar que a participação em conselhos não pode ser estudada sem referência ao conflito (BORDENAVE, 1985). De acordo com Dagnino, Olvera & Panfichi (2006), diferente da teoria democrática convencional (baseada na representação), a teoria da democracia participativa inclui em seu cerne a explicitação dos conflitos, visto que tanto a sociedade civil quanto a sociedade política são instituições heterogênicas, plurais, marcadas pela presença de múltiplos atores com as mais diversas intencionalidades.

Portanto, um conselho composto por uma diversidade de representações, que por terem origens distintas, possuem também interesses distintos, é o cenário ideal para a disputa de interesses e explicitação dos conflitos. Assim, os conflitos são legítimos e importantes dentro de um processo participativo em um conselho, pois é através da explicitação desses e do diálogo aberto, que se pode pensar em formas de mediação e acordos democráticos (LÜCHMANN, 2009; TATAGIBA, 2002).

Acselrad (2004, p. 26) define conflitos ambientais como “aqueles que envolvem grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação ameaçada por impactos indesejáveis decorrentes do exercício das práticas de outros grupos”.

Santos (2007) define cinco tipologias de conflitos: latentes, manifestos, explícitos, extremos e naturalizados. Os conflitos latentes são aqueles que não são visibilizados, visto que “mecanismos sociopolíticos e culturais encobrem os conflitos” (SANTOS, 2007, p. 177). Os conflitos manifestos já possuem visibilidade, contudo, nas relações de força, não conseguem atingir as agendas políticas. Com relação aos conflitos explícitos, estes são aqueles que possuem visibilidade e que conseguem compor as pautas das agendas políticas. Os conflitos extremos são os que além de visibilizados, oferecem riscos aos envolvidos. Já os conflitos naturalizados são aqueles que ocorrem há um longo período de tempo, e, por isso, perdem sua visibilidade. Apesar de estes comporem as pautas das agendas políticas, tornam-se triviais.

Para Acselrad (2004) a natureza não constitui apenas no meio material de onde os indivíduos retiram suas formas de sustento e bem estar, mas também é base para atribuição de significados. Justamente devido a essa característica simbólica dos conflitos, Santos (2014) alega que estes não podem ser adequadamente explicados apenas por um viés economicista. Ademais, Honneth (2003) argumenta que a privação material não é suficiente para deflagrar qualquer conflito social, para tanto é necessário uma base moral, algo que legitime e proporcione consistência subjetiva aos conflitos.

Diante desse dilema, cabe ressaltar que o conceito de sociedade civil proposto por Gramsci baseado na concepção de hegemonia que atua justamente na mediação entre a estrutura econômica e a superestrutura. Gramsci é reconhecido por conferir centralidade à esfera política e é exatamente nesse cenário que as relações sociais se desvelam, apesar de não refutar a importância da esfera econômica como determinante das superestruturas (COUTINHO, 1992).

Portanto, os conceitos relacionados à teoria do Estado Ampliado de Gramsci podem ser explicativos para o entendimento de conflito, já que para Gramsci a sociedade civil não é uma esfera homogênea; de maneira oposta, o autor defende a heterogeneidade desse conceito ao sustentar que a sociedade civil seria uma esfera de correlação de forças entre diferentes projetos políticos (GIUSTINA & LUIZ, 2013).

O conceito de hegemonia, explicitado anteriormente, envolve a difusão de ideologias de um grupo (principalmente os dominantes) para outros e a produção de consensos, portanto, este conceito encontra-se ligado de maneira orgânica à concepção de sociedade civil, no sentido de que as diversas classes buscam seguidores para os seus projetos político-ideológicos (MORAES, 2010). A hegemonia é “ao mesmo tempo, a direção e dominação da sociedade” (PORTELLI, 1977, p. 75).

Contudo, conforme foi apresentado, o conceito de hegemonia não engloba apenas a manutenção dos interesses e ideologias das classes dominantes, o que diz respeito a apenas a hegemonia burguesa. Mas também existe no interior desse conceito um caráter transformador, através da hegemonia descrita por Bianchi (2007) como das classes subalternas, que surge da aliança destes grupos. Semeraro (1999, p. 66) ressalta que a conquista da hegemonia por camadas mais subalternas pode ocorrer através da construção de “sujeitos historicamente ativos e organizados”.

Cabe aqui também lembrar como o conceito de ideologia tem, para Gramsci, uma relação estreita com o conceito de hegemonia, e, a importância da ideologia nas possibilidades de transformações da hegemonia levando em consideração que “elas “organizam” as massas humanas, formam terreno na qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc.” (GRAMSCI, 1999, C 7, § 19, p. 237).

Assim, é justamente no interior dos conceitos de hegemonia, que o aporte moral reivindicado por Honneth (2003) pode se expressar diante de uma análise de conflitos ambientais baseada nas ideias de Gramsci. Pode-se considerar que os conflitos irrompem-se no interior da luta por hegemonia e na busca por disseminação das ideologias de uma determinada classe para outras, assim como na produção de consensos. Considera-se que todos os sujeitos são históricos, possuem seus interesses, suas ideologias, suas culturas, independente da classe a qual sejam oriundos, portanto, podem se organizar e estabelecer alianças na luta pela hegemonia.

E, por fim, a definição de catarse constitui justamente a transmutação dos fenômenos materiais das classes para o fenômeno da consciência dos sujeitos de sua própria história, visto que Gramsci define o conceito como:

I. *O termo “catarse”*. Pode-se empregar a expressão “catarse” para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isto significa, também, a passagem do “objetivo ao subjetivo” e da “necessidade a liberdade”. A estrutura, de força exterior que esmaga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma éticopolítica, em origem de novas iniciativas (GRAMSCI, 1999, C 10, § 6, p. 314).

Coutinho (1992, p. 53) define catarse como “a potencialidade de uma passagem da esfera da manipulação imediata – da recepção passiva do mundo – para a esfera da totalidade (da modificação do real)”. Para Gramsci, a classe que não experimenta o momento catártico não consegue exercer sua hegemonia (COUTINHO, 2011). Sob esse ângulo, o momento da catarse é justamente aquele capaz de deflagrar os conflitos ambientais (estimulados pela ideologia, pela cultura e pela consciência da necessidade de transformar a hegemonia existente).

Cabe ressaltar que para Gramsci a catarse está estreitamente associada à atuação dos intelectuais:

São os intelectuais – grupo social – que conseguem fazer a passagem do terreno permanente e orgânico da vida econômica para a organização política eficaz. Assim, se uma classe não consegue seus próprios intelectuais ela é incapaz de se transformar numa força hegemônica” (ANGELI, 2011, p. 131).

Desse modo, os intelectuais orgânicos são os responsáveis por imputar as classes uma reflexão crítica da realidade e por determinar as formas de organização e ação. Sob esse ponto de vista, para a irrupção de conflitos ambientais é necessário que a camada social em questão tenha auxílio de seus intelectuais (cabe ressaltar que o intelectual orgânico também pode ser um agente externo à classe).

Destaca-se que para Gramsci, ser intelectual destoa do sentido geralmente conferido pela ciência positivista como acadêmicos eruditos formados com base na neutralidade e na objetividade científica. O autor concebe a existência de diversas categorias de intelectuais, que de acordo com Semeraro (2006, p. 376) podem ser: “urbanos, industriais, rurais, burocráticos, acadêmicos, técnicos, profissionais, pequenos, intermediários, grandes, coletivos, democráticos etc.”.

Cabe aqui uma ressalva, que o conceito de conflito trabalhado na presente pesquisa, com base no conceito gramsciano de catarse (como sendo o momento de

explicitação dos conflitos), limita-se a análise dos conflitos explícitos, manifestos e extremos. Visto que é necessário, para o nosso aparato teórico, que ocorra a irrupção dos conflitos e sua visibilização. Os conflitos latentes e naturalizados, por não terem vivenciado o momento catártico (latentes) ou por terem sofrido a catarse a tempo suficiente e não terem surtido efeitos drásticos na alteração das agendas públicas, a ponto de serem considerados como triviais pela sociedade civil e política (naturalizados), não serão considerados.

Em suma, os conceitos de sociedade civil, hegemonia (incluindo neste último as concepções de ideologia e de catarse) e de intelectual em Gramsci se relacionam de maneira estrita, e, por esse motivo, propomos a associação de todos esses conceitos para a investigação de conflitos socioambientais. Nossa defesa encontra-se no fato de que a sociedade civil em Gramsci é uma esfera heterogênea e com relativa autonomia, que atua na mediação entre a estrutura e a superestrutura, onde ocorrem as lutas pela hegemonia entre as diferentes classes, através da produção de consensos e difusão de ideologias. As classes subalternas tendem a reproduzir as ideologias das classes dominantes, mas esse postulado não é uma regra imutável, devido à existência de diversas ideologias, pois Gramsci supõe certa autonomia dos sujeitos – sendo estes capazes de coletivamente serem agentes históricos, de produzirem suas culturas e ideologias. Desse modo, os conflitos surgem quando as classes impossibilitadas de produzir seus modos de vida vivenciam um momento catártico, no qual buscam alterar a hegemonia existente. E, para tanto, é indispensável que exista no âmago dessas classes, intelectuais comprometidos com suas ideologias e causas, para que a partir da atividade desses últimos sejam propostas formas de reflexão, organização e ação.

Analisar os conselhos de Unidades de Conservação utilizando as ideias de Gramsci como base teórica para olhar os dados pode nos fornecer uma forma singular de entendimento desses espaços. Nesse sentido, os conceitos de sociedade civil e sociedade política relacionados ao Estado ampliado são bastante explicativos para compreendermos o processo de incorporação da sociedade civil pelo aparato estatal, e os conselhos no Brasil, são as principais estratégias adotadas para que ocorra essa inserção, principalmente no que concerne a gestão das políticas públicas.

Contudo, a inclusão da sociedade civil nesses espaços não é realizada de maneira incontestável, já que em alguns casos os conselhos são utilizados como estratégia de difusão de ideologia e de manutenção da hegemonia de classes dominantes (LOUREIRO, 2012).

Porém, devido à duplicidade do conceito de hegemonia (a hegemonia das classes burguesas e a hegemonia das classes subalternas) os conselhos podem se tornar espaços de alteração da hegemonia na direção das classes subalternas. Para tanto, é necessária a mobilização coletiva dos atores com os mesmos interesses dentro do conselho, através da aliança das classes subalternas.

A divisão pautada no princípio da paridade, apesar de extremamente importante, pode muitas vezes encobrir os diversos interesses que emergem de uma sociedade plural. Esse caráter heterogêneo da sociedade civil foi diagnosticado por Gramsci nos tempos que viveu encarcerado, e pode ser utilizado para nos ajudar a distinguir as diversas ideologias que surgem da sociedade civil e a disputa pela hegemonia no interior dessa esfera.

Ademais, outros conceitos gramscianos podem ser úteis na estruturação de uma análise de conselhos. Listamos aqui neste trabalho os conceitos de hegemonia, ideologia, catarse e intelectual orgânico como elucidativos na explicitação de conflitos ambientais. Investigar a questão dos conflitos em conselhos é de importância, pois por serem espaços plurais, repletos de interesses e ideologias de diversos atores, essas instituições são extremamente suscetíveis a irrupção de conflitos de diversas ordens, que para que sejam trabalhados a partir de uma mediação realmente democrática e superados, necessitam ser explicitados e não invisibilizados.

Para estudar os conflitos, as relações de poder e a disputa por hegemonia observadas no CONPARNA Jurubatiba, assim como os discursos dos entrevistados e entrevistadas também utilizaremos os conceitos que emergem da ecologia política. Portanto, o nosso próximo pressuposto teórico-metodológico diz respeito a essa área do conhecimento.

2.2. A conservação de áreas protegidas sob o prisma da Ecologia Política

A ecologia política emerge como ciência, nos âmbitos acadêmicos, mas também como movimento, como teoria e como práxis, como nos mostra Martínez-Alier (2015):

Al mismo tiempo, el término designa un amplio movimiento social y político por la justicia ambiental, que es más fuerte en América Latina que en otros continentes. Este movimiento lucha sin apenas apoyo de partidos políticos contra las injusticias ambientales en ámbitos locales, nacionales, regionales y globales (MARTÍNEZ-ALIER, 2015, p.59).

Sua gênese remonta à Europa dos anos 1960, mas como é possível observar no excerto acima, a ecologia política tem na atualidade potência e expressividade na América Latina, justamente devido aos conflitos que emergem por justiça ambiental neste continente. Mires (2012) ressalta ainda a importância da ecologia política no continente latino americano devido à extensa relação das pessoas que vivem na América Latina com a natureza, visto que esta é, antes de tudo, fonte (material ou simbólica) para diversas culturas latino-americanas.

O despertar da ecologia política nos anos 1960, na Europa, se fez junto com o surgimento do movimento ecológico, a partir de uma renovação do pensamento que emergiu com a crise ambiental e com mudanças culturais, através do despontar do movimento *hippie*, dos agravos resultantes do pós-guerra, pelo aumento das forças produtivas, pelo risco causado pela industrialização, pelo progresso científico e pelo uso indiscriminado da tecnologia (MOSCOVICI, 2007; LOUREIRO, 2012).

É importante ter em mente que a ecologia política não remete apenas ao fazer político de ecólogos e ambientalistas, e, para o presente trabalho um segundo entendimento do conceito se torna mais importante: aquele que relaciona a ecologia política às assimétricas relações de poder, às desigualdades na apropriação simbólica e material da natureza e aos conflitos ambientais. Sobre esse aspecto Martínez-Alier (2015) afirma que:

El binomio “ecología política” puede significar dos cosas. En primer lugar, la política que hacen los ecologistas; así usó Alain Lipietz esas palabras, por ejemplo. En esta revista hemos prestado atención intermitente a los intentos malogrados de crear partidos verdes, o a las políticas y programas de los Verdes alemanes. En un segundo sentido, “ecología política” se refiere a la influencia de la política, en el sentido más amplio (es decir, en el de la distribución del poder), en la distribución de los productos y funciones de la naturaleza y en la distribución de las cargas de la contaminación entre distintos grupos, clases o categorías de humanos (MARTÍNEZ-ALIER, 2015, p.59).

Portanto, daremos continuidade a esse capítulo definindo ecologia política com base nas ideias de Leff (2016) e Martínez-Alier (2007; 2015). Martínez-Alier (2007, p. 339), define a ecologia política como “o estudo dos conflitos ecológicos distributivos em uma ecologia que seria, em suma, ecologicamente cada vez menos sustentável”.

Leff (2016) amplia a definição cunhada por Martínez-Alier (2007) e argumenta que a ecologia política é uma ciência ainda em disputa por diversos projetos políticos (entendido aqui em sentido amplo, não relacionado apenas a projetos político-

partidários) e por distintas interpretações das relações entre as sociedades humanas e a natureza, assim como da crise ambiental. O autor (*op. cit.*) ainda salienta que o campo tem como objeto de estudo: os movimentos ambientais, as relações de poder desiguais que emergem de uma sociedade hierarquizada e segmentada em classes, e, conseqüentemente os conflitos e lutas sociais que emergem destas relações desiguais de apropriação material e simbólica da natureza.

E é justamente por esse motivo, que o presente trabalho se insere dentro do escopo da ecologia política, pois busca entender as relações de poder que emergem das diferentes lógicas de uso e apropriação da natureza que surgem com a criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e os conflitos suscitados por estas relações desiguais, assim como as relações hegemônicas no interior do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.

De cunho interdisciplinar, a ecologia política “nasce da confluência entre ecomarxismo, ecologia social e ecofeminismo, encontrando-se com as teorias da complexidade, os estudos pós-estruturalistas e os enfoques construtivistas da natureza” (LEFF, 2016, p. 225).

A tradição marxista detém grande importância nos estudos de ecologia política, muitos dos pesquisadores deste campo se inserem dentro do referencial cunhado por Marx e Engels, incluindo os primeiros pensadores da ecologia política como Andre Gorz¹², Hans Enzensberger¹³ e Murray Bookchin¹⁴ (MIREs, 2012; LEFF, 2016).

Para a nossa pesquisa, é relevante fazer breves apontamentos das ideias de Bookchin (2015), pois para o autor a ecologia social (conceito de sua autoria, no qual estabelece vínculos entre a crise ecológica e o sistema capitalista, principalmente devido à hierarquização e todo o tipo de dominação: mulher pelo homem, homem pelo homem, natureza pelo homem etc.) deve possuir bases profundas em uma sociedade participativa e na democracia direta, através do municipalismo libertário como forma de descentralizar o Estado e conferir poder às esferas locais e aos cidadãos e cidadãs, assim como fortalecer os vínculos comunitários.

Assim como o pensamento de Marx e Engels influenciou e influencia os estudos em ecologia política, o ecossocialismo e o ecomarxismo também contribuíram na

¹² Os escritos pioneiros de Andre Gorz sobre ecologia política estão no livro: GORZ, A.. *Écologie et politique*. Paris: Seuil, 1975.

¹³ ENZENSBERGER, H. M.. A critique of political ecology. *New Left Review*, 84: 3 – 31, 1974.

¹⁴ Este último desiludido com os partidos de esquerda e com o estatismo posteriormente torna-se anarquista.

formação teórica e prática deste campo. Foladori (2001) afirma que o marxismo apresenta atenção com a questão ambiental e deve ser utilizado como um instrumento de análise da crise ambiental contemporânea.

Para tanto, Foster (2005) resgata o conceito de metabolismo social de Marx, que concebe uma estreita relação entre o ser humano e a natureza através do trabalho. Desse movimento, o ser humano atua sobre a natureza externa e a modifica, e, transforma simultaneamente sua própria natureza. Esta relação entre ser humano e a natureza sofre, entretanto, uma ruptura, em decorrência das relações de produção capitalistas e da separação cidade e campo.

O'Connor (2000), a partir das ideias de Marx a respeito da contradição do capitalismo entre a produção social e a apropriação privada (primeira contradição do capitalismo) e da problemática relativa à ineficácia do conceito de capitalismo sustentável, concebe a “segunda contradição do capitalismo”, que o autor define como “la reducción de las “ganancias marginales” generada por la contradicción entre el capital y la naturaleza (y otras condiciones de producción)” (O'CONNOR, 2000, p. 29).

Essa contradição ocorre através da redução dos lucros devido à degradação das condições materiais e sociais de produção, causados, por exemplo, pelo desgaste do solo, da saúde do trabalhador (este último devido a não adequação das relações trabalhistas) e da infraestrutura urbana. Assim como a diminuição dos lucros também pode ocorrer devido à ação de movimentos ambientais que exigem a adequação de atividades econômicas aos parâmetros ecologicamente saudáveis a vida humana e não humana (O'CONNOR, 2000).

Podemos desse modo, observar que os movimentos ambientais e sociais constituem elementos de relevância ímpar para os estudos em ecologia política. Martínez-Alier (2007), argumenta que o movimento ambientalista ou ecologista não é homogêneo, e, portanto, possuem diferentes bases fundacionais e práticas de atuação. Formando não apenas um movimento ambiental, mas vários. Em observância as suas diferenças e semelhanças, o autor (*op. cit.*) divide os movimentos ecologistas/ambientalistas em três correntes: “culto à vida silvestre”, “evangelho da ecoeficiência” e “ecologismo dos pobres” (ou movimento por justiça ambiental).

O movimento ecologista “culto à vida silvestre” possui suas bases associadas à biologia da conservação, visa à proteção da natureza e de todas as belezas associadas a esta. Este movimento não se opõe ao crescimento econômico *a priori*, mas defende, em alguns casos, uma posição de contestação à valoração da natureza. Propõe o

estabelecimento de áreas cujo objetivo maior é a preservação *in situ*, de modo que a presença do ser humano deve ser limitada (MARTÍNEZ-ALIER, 2007). Um marco do “culto à vida silvestre” é constatado na publicação do Wilderness Act, nos Estados Unidos, que descreve o Wilderness como o lugar onde “*man is a visitor who does not remain*” e que “*have been affected primarily by the forces of nature, with the imprint of man's work substantially unnoticeable*” (PUBLIC LAW 88-577, 1964, p. 891).

O “evangelho da ecoeficiência” é reconhecido por possuir uma base teórica da economia ambiental. O foco desta corrente é conciliar crescimento econômico e a manutenção dos “recursos naturais”, termo muito empregado pelos entusiastas desta corrente, assim como o conceito de serviços ambientais. Esse movimento é pautado no desenvolvimento sustentável, através da crença no manejo sustentado e eficiente dos “recursos naturais” de modo a evitar o esgotamento destes. Assim, a preocupação não constitui na manutenção das belezas cênicas, mas sim na permanência da natureza para o usufruto presente e futuro (MARTÍNEZ-ALIER, 2007).

Por fim, Martínez-Alier (2007) destaca uma terceira corrente, denominada “ecologismo dos pobres” ou justiça ambiental. Embora seja a corrente mais sub-representada mundialmente, esta tem importância ímpar nos países situados no hemisfério sul. O “ecologismo dos pobres” se refere às desigualdades sociais causadas pelo sistema capitalista, assim os grupos mais subalternos se engajam na luta ambiental no intuito de garantir sua sobrevivência e subsistência, e, o acesso material e simbólico a natureza. Nesse contexto, o ser humano é entendido na sua condição heterogênea e hierarquizada, sendo dessa forma, as classes mais subalternas as maiores atingidas pelos riscos e problemas ambientais. Martínez-Alier (2007) destaca que:

Apesar disso, o eixo principal dessa terceira corrente não é uma reverência sagrada à natureza, mas, antes, um interesse material pelo meio ambiente como fonte de condição para a subsistência; não em razão de uma preocupação relacionada com os direitos das demais espécies e das futuras gerações de humanos, mas, sim, pelos humanos pobres de hoje (MARTÍNEZ-ALIER, 2007, p.34).

O autor (*op. cit.*) defende que o “ecologismo dos pobres” e o movimento por justiça ambiental são, na verdade, parte de uma mesma corrente, apesar do ecologismo dos pobres ser um movimento mais amplo, pois surge em diversos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, enquanto o movimento por justiça ambiental surge tendo como pano de fundo o racismo ambiental ocorrido nos Estados Unidos.

Acselrad, Mello & Bezerra (2009) relatam que a gênese do movimento por justiça ambiental relaciona-se ao fato da destinação de resíduos sólidos tóxicos ser nos EUA concentrada em bairros de residência de população negra. Com um caráter racista e classicista, essas populações seriam mais suscetíveis aos riscos associados aos rejeitos perigosos.

Contudo, Acselrad, Mello & Bezerra (2009) também demonstram que o movimento não se restringiu aos Estados Unidos, e foram difundidos para países como África do Sul e Brasil, sendo, de acordo com Martínez-Alier (2015), muito forte na América Latina.

No Brasil, a Rede Brasileira de Justiça Ambiental surgiu em 2002, e ampliou o escopo deste conceito para além do racismo ambiental e dos riscos ambientais causados pela desigual distribuição do lixo tóxico:

Definiu-se então por injustiça ambiental o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis (ACSELRAD, MELLO & BEZERRA, 2009, p. 41).

Como podemos observar no fragmento acima, o conceito de injustiça ambiental relaciona-se ao conceito de classe, estando os grupos subalternos mais suscetíveis aos agravos da crise ambiental. Uma estratégia dos grupos dominantes e do grande capital para impelir para os grupos subalternos os riscos ambientais associados às práticas industriais constitui na chantagem locacional, que consiste numa retórica de geração de emprego e renda associada a determinado empreendimento (ACSELRAD, 2010).

Os movimentos por justiça ambiental reivindicam a superação destas injustiças. Um exemplo bem conhecido destas lutas designadas como “ecologismo dos pobres” ou justiça ambiental foi o movimento dos seringueiros amazônicos, liderados por Chico Mendes, em coalizão com outros grupos camponeses extrativistas e indígenas (Aliança dos Povos da Floresta), partidos políticos, movimentos sindicais e sociais (como a CUT e o MST) (LÖWY, 2014).

Os seringueiros lutavam contra o desmatamento da floresta deflagrado por grandes latifundiários do agronegócio, visando à manutenção da Amazônia e a continuidade de seus modos de vida e sustento (LÖWY, 2014). A luta desse movimento culminou na criação da Reserva Extrativista do Alto Juruá, em 1990, dois anos depois

do assassinato de Chico Mendes (PUREZA, PELLIN & PADUA, 2015). As Reservas Extrativistas foram, posteriormente, inseridas dentro das categorias de Unidades de Proteção de Uso Sustentável do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC/Lei n. 9.985/2000.

Neste contexto, podemos observar que o movimento do “ecologismo dos pobres” ou justiça ambiental influenciou, em alguma medida, as políticas públicas brasileiras referentes à instituição de Unidades de Conservação, principalmente o SNUC.

Unidade de Conservação é o termo brasileiro que representa uma tipificação de áreas protegidas¹⁵, forma como a natureza é institucionalmente conservada em todo mundo, sendo definidas como:

Espaço terrestre e/ou marítimo claramente delimitado e oficialmente reconhecido, destinado e gerenciado para assegurar a conservação da natureza e dos ecossistemas a longo prazo, bem como dos serviços ambientais e dos valores e tradições culturais associados (IUCN, 2008, p. 8).

Existem algumas controvérsias em torno da delimitação de áreas protegidas, para Diegues (2001) as áreas protegidas de países em desenvolvimento foram influenciadas em grande medida pela criação do Yellowstone National Park em 1872 e pelas ideias preservacionistas norte-americanas – corrente que tem como maior expoente teórico John Muir e que se baseia na proteção da natureza de modo a salvar as belezas cênicas e paisagens naturais da ação depredadora do ser humano (correlata à corrente ecologista definida por Martínez-Alier (2007) como “culto à vida silvestre”).

Por ser um risco em potencial a natureza selvagem, para os preservacionistas (ou “culto à vida silvestre”), o ser humano não pode fixar residência em áreas protegidas, este pode utilizá-las como fonte de lazer, apreciação e descanso, mas não pode permanecer nestes locais de “natureza intocada” (DIEGUES, 2001). Nesse sentido, a proteção da natureza reflete uma visão dicotômica entre natureza/seres humanos, oriunda da difusão dos valores ocidentais pelo mundo, que através dos mitos, da religião e da própria ciência baseada no método cartesiano, assimila a condição humana como oposta a natureza (PORTO-GONÇALVES, 2013).

¹⁵ O conceito de áreas protegidas é bem mais amplo e incorpora as áreas salvaguardadas tanto pelo SNUC, quanto pela Lei n. 12.651, de 25 de março de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, informalmente conhecida como Novo Código Florestal (MEDEIROS, 2006).

De fato, a influência da corrente ecologista “culto à vida silvestre” definida por Martínez-Alier (2007) – ou denominada por Diegues (2001) como preservacionista – é visível nas políticas públicas brasileiras para a proteção da natureza, porém o modelo brasileiro de proteção natural adquiriu contornos próprios, justamente devido às características peculiares da natureza brasileira, marcada não apenas pela abundante diversidade biológica, mas também pela rica diversidade social e cultural (MEDEIROS, IRVING & GARAY, 2004).

Medeiros (2006) e Pureza, Pellin & Padua (2015) nos mostram que as Unidades de Conservação no Brasil sofreram influências múltiplas, incluindo dos parques europeus. A exemplo das Áreas de Proteção Ambiental (APA), que foram inspiradas nos Parques Naturais de Portugal, no intuito de conciliar a conservação com a realização de atividades produtivas e a vida em sociedade:

Assim, as instituições das APAs, tipologia inspirada no modelo de Parques Naturais Regionais europeus, visava estabelecer um modelo de proteção que resguardasse áreas com certo nível de ocupação, sobretudo em áreas urbanas, sem necessidade da União adquirir estas terras (MEDEIROS, 2006, p. 54).

Pesa também para a particularidade do modelo brasileiro a ação de movimentos sociais e ambientais, como o caso da luta dos seringueiros e a criação da categoria Reserva Extrativista, já descrita anteriormente, assim como a própria tradição de criação de áreas protegidas mantidas no Brasil, desde pelo menos o século XVIII, diagnosticadas por Pádua (2002) como detentoras de um enfoque fisiocrata, persuadida pelo sentido de progresso e desenvolvimento econômico e fomento de atividades turísticas.

Deste modo, ao analisar a Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), percebemos a influência das três correntes ecologistas descritas por Martínez-Alier (2007): “culto à vida silvestre”, “evangelho da ecoeficiência” e “ecologismo dos pobres”, tanto nas definições das categorias de manejo das UCs quanto nos objetivos e diretrizes que regem o SNUC.

Com relação às categorias de manejo, o SNUC definiu 12 categorias, divididas em dois grandes grupos: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável (BRASIL, 2000, art. 7º, incisos I e II). As Unidades de Proteção Integral (formadas por cinco categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre) permitem apenas o uso

indireto dos atributos naturais. Já as Unidades de Uso Sustentável (que abrangem sete categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural) possuem como objetivo a compatibilidade da proteção da natureza e o uso sustentável desta (art. 7º, § 1º e 2º).

A definição destes dois grandes grupos é resultado de esforços de se efetivar a mediação entre ideias oriundas das diferentes correntes ecologistas, principalmente entre o “culto à vida silvestre” e o “evangelho da ecoeficiência”¹⁶. Estando as UCs de Uso Integral relacionadas mais a corrente do “culto à vida silvestre” e as UCs de Uso Sustentável, as correntes “evangelho da ecoeficiência” e “ecologismo dos pobres” (neste último caso destacam-se as categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável).

Mercadante (2001), através do histórico de criação do SNUC, expõe os embates entre ambientalistas ligados às três correntes definidas por Martínez-Alier (2007), membros do executivo e ruralistas. As discussões a respeito da criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação iniciaram-se no final dos anos 1970, contudo, apenas em 1992 estes debates tomam consistência com a elaboração do Projeto de Lei (PL) n. 2.892/92, através da construção pela Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) de uma proposta de anteprojeto de lei – que estabelecia as categorias de manejo, os objetivos das UCs, os critérios para a criação e gestão destas e os crimes qualificados contra estas áreas.

O PL n. 2.892/92 possuía, em sua primeira versão, um enfoque predominantemente ligado a corrente ecologista “culto à vida silvestre” ou preservacionista. No entanto, os sucessivos redatores do PL (Fábio Feldmann e Fernando Gabeira) desenvolveram propostas de Substitutos que ampliaram o escopo sócio-econômico-cultural do Projeto de Lei, inserindo questões relativas ao “evangelho da ecoeficiência” e ao “ecologismo dos pobres”, como: a proteção das populações tradicionais e comunidades locais, a participação da sociedade na criação e gestão das UCs, a instituição de conselhos consultivos e deliberativos, a obrigatoriedade de

¹⁶ Para Diegues (2001), entre preservacionistas e conservacionistas. O autor (*op. cit.*) define conservação como a proteção de sítios naturais assegurando o uso consciente desta e preservação como proteção da natureza numa assertiva de intocabilidade, dentro de uma lógica de que deve ser utilizada apenas para uma apreciação estética.

realização de consulta pública antes da criação de UCs, a descentralização administrativa, o usufruto “sustentável” da natureza e a partilha dos benefícios socialmente produzidos (MERCADANTE, 2001).

Sendo todos estes pontos extremamente conflituosos e que suscitaram inúmeras discussões. Os ambientalistas ligados a corrente do “culto à vida silvestre” – como a Rede Nacional Pró Unidade de Conservação – realizaram uma série de críticas ao Substituto, entre estas: a inclusão da APA, da RPPN e da RESEX como categorias de Unidades de Conservação e a definição de populações tradicionais. A obrigatoriedade de consulta pública antes da instituição de UCs também foi um ponto extremamente questionado por estes ambientalistas, já que para os membros desta corrente a consulta prévia possibilitaria a degradação da área. Os movimentos relacionados ao “ecologismo dos pobres” como o Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) ponderavam que apesar dos avanços, o projeto ainda não instituía uma participação mais aprofundada da sociedade civil na criação e gestão destas áreas. Por sua vez, os ruralistas estavam descontentes com a possibilidade de delimitação de áreas cujo controle seria da União, acarretando em desapropriações, e que também restringiriam as atividades agroindustriais (MERCADANTE, 2001).

Assim, a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi pontuado por diversos conflitos. Mercadantes (2001) afirma que em 1997 instituições de cunho “preservacionista” e “socioambientalista” participaram de um fórum para que se concluísse por um denominador comum. Neste encontro, as propostas ligadas a corrente ecologista “culto à vida silvestre” obtiveram predominância na determinação dos pontos, que se mantiveram no texto final da Lei do SNUC. De acordo com o autor (*op. cit.*):

Para os preservacionistas mais extremados era melhor não aprovar projeto nenhum do que transformar em lei o texto aprovado na Câmara. Para os socioambientalistas, mesmo reconhecendo que o texto aprovado na Câmara estava muito aquém do ideal, ainda representava um avanço e merecia ser aprovado (MERCADANTE, 2001, p. 229).

Alguns pontos relevantes para o movimento “ecologismo dos pobres” ou justiça ambiental permaneceram no texto final da Lei 9.985/00, além da instituição das RESEXs e das RSDs. Souza, Leal e Maciel (2019) indicam os avanços relativos à participação da sociedade na gestão da natureza observados no SNUC, quando se comparado aos Códigos Florestais (Lei n. 4.771, de 15 de dezembro de 1965; a Lei n.

7.803, de 18 de julho de 1989; a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012), pois estas últimas leis inserem a participação como forma de auxílio ao Estado e no intuito de “conscientizar” a sociedade, não cogitando a partilha de decisões e poder entre sociedade civil e Estado.

De acordo com as autoras (*op. cit.*), no SNUC, o compartilhamento de decisão e a negociação entre sociedade e poder público é cogitado no documento. Ademais, é de caráter compulsório a instituição de conselhos consultivos ou deliberativos para a efetivação da participação de diversos setores da sociedade (apesar de existirem lacunas neste processo, como o fato da maior parte dos conselhos de UCs serem estabelecidos apenas como consultivos).

A relação entre a ampliação do debate relativo à participação em Unidades de Conservação está atrelada, no contexto brasileiro, à redemocratização e à promulgação da Constituição de 1988, que incorpora o princípio da participação para além do voto nas eleições e fornece respaldo para a criação de uma série de instituições participativas (inclusive nas UCs):

Com o passar dos anos as discussões tornam-se cada vez mais sólidas e passam a ser embasadas na perspectiva de que a participação é benéfica tanto para a sociedade quanto para as áreas protegidas. Essa tendência de ampliação do discurso em prol da participação da sociedade civil em instâncias decisivas surge a partir da década de 1980 com o advento da Constituição de 1988. Desse modo, a legislação relativa às áreas protegidas que desponta no início do XXI tem como característica o fortalecimento do entendimento do conceito de participação (SOUZA, LEAL & MACIEL, 2019, p. 420).

Como podemos observar, não foi apenas o movimento do “culto à vida silvestre” que influenciou a criação de Unidades de Conservação no Brasil, mas, principalmente que as discussões sobre as UCs foram pontuadas por inúmeros embates, oposições e contradições. Assim como a elaboração da Lei do SNUC também foi marcada por algumas conquistas dos movimentos socioambientais. A exposição destes conflitos e disputas de poder é essencial para demonstrarmos que a própria política de proteção da natureza, aqui personificada pelo SNUC, deve ser objeto de estudo da ecologia política.

As Unidades de Conservação, com suas estruturas socioespaciais únicas, também estão sujeitas às assimetrias nas relações de poder e a emergência de conflitos, uma vez que as apropriações simbólicas e materiais da natureza delimitada pela área protegida divergem entre os diferentes segmentos sociais envolvidos com a UC. De modo que embates entre ambientalistas associados a corrente do “culto à vida silvestre”,

populações tradicionais, setores produtivos, entre outros grupos, ocorrem corriqueiramente em Unidades de Conservação. Esses conflitos são, muitas das vezes, observados nos conselhos gestores destas áreas. Ademais, as três correntes ecologistas definidas por Martinez-Alier (2007), permeiam os projetos políticos das diversas representações conselheiras, de modo que as discussões internas ao conselho remetem aos embates entre elas.

Os conselhos gestores de Unidades de Conservação são espaços que possibilitam a participação de distintos grupos na gestão da UC, e, por serem diversos e heterogêneos, são instituições onde podemos observar as diferentes intencionalidades de apropriação material e simbólica da natureza delimitada pela UC, assim como as relações assimétricas de poder e hegemonia entre os diversos grupos e diferentes projetos políticos. A participação ativa dos diversos grupos perpassa pela hegemonia exercida por estes e também pelas relações de classe, nesse sentido, os grupos dominantes, dirigentes e subalternos verificados por Gramsci (2002) em uma escala macrossocial, também são reproduzidos no interior dos conselhos.

Justamente por retratar a estrutura de classes das sociedades capitalistas, a luta por justiça ambiental se faz presente nestes espaços, o engajamento de diversos grupos que lutam para garantir seus meios de subsistência, suas formas de vida e seus usos da natureza nos conselhos de UCs, proporciona a ampliação de alguns debates e diz respeito à aspiração destes grupos em participar das decisões que orientam a gestão das Unidades de Conservação, no sentido de terem as suas demandas incluídas nos processos de administração destas áreas.

Por todas essas razões apresentadas acima o estudo de conselhos de Unidades de Conservação sob o prisma da ecologia política se faz necessário. A participação em conselhos de Unidades de Conservação brasileiras exprime uma parte considerável dos temas tratados pela ecologia política, como: as diferentes formas apropriações da natureza, os movimentos sociais, relações de poder, a luta pela hegemonia e os conflitos.

Assim como a tradição brasileira de proteção da natureza e criação de áreas protegidas, apesar da influência internacional, assumem contornos próprios, a participação que desponta do processo de redemocratização do país também apresenta características singulares. Nessa sequência, o próximo capítulo diz respeito às definições do conceito de participação e como as práticas participativas despontaram e

se delinearam no Brasil. Assim como abrange os limites e as potencialidades da participação em nosso país e nos conselhos gestores.

3. PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS, HISTÓRICO, POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Olho de frente a cara do presente e sei
Que vou ouvir a mesma história porca
Não há motivo para festa: ora esta
Eu não sei rir à toa
Fique você com a mente positiva
Que eu quero é a voz ativa (ela é que é
uma boa)
Eu sou uma pessoa
Esta é minha canoa: eu nela embarco
Eu sou pessoa
A palavra pessoa hoje não soa bem
Pouco me importa!

Belchior

3.1. O conceito de participação e seus múltiplos entendimentos

Ao aprofundar no estudo sobre o significado do conceito de participação, o fato talvez mais notável e surpreendente, que sobressalta aos olhos de uma pesquisadora ou pesquisador pouco acostumado com a temática, constitui na heterogeneidade desse conceito. Seu entendimento definitivamente não é de comum acordo por todos os autores e autoras que o definem, tampouco pelos agentes sociais que reivindicam a participação como prática política.

O estudo científico da temática da participação não é recente, este remete ao século XVIII, a partir das ideias de Jean-Jacques Rousseau (PATEMAN, 1992). A ênfase na participação em Rousseau é observada principalmente no livro “Do Contrato Social”, e se dá através da concepção de um modelo alternativo de sociedade (que se distingue da sociedade descrita no “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”) determinada pela existência de dois pressupostos: o primeiro marcado pela defesa da igualdade material, através da distribuição equitativa das propriedades privadas. Já o segundo pressuposto reside no estabelecimento de uma “vontade geral”, identificada nos sujeitos coletivos que exprimem um interesse comum (que contrasta com sua ideia de “vontade de todos”, definida como o somatório das

vontades privadas dos indivíduos) (COUTINHO, 2011). Nesse sentido, a sociedade ideal de Rousseau se estrutura a partir de “um interesse comum capaz de se sobrepor aos vários interesses individuais conflitantes” (COUTINHO, 2011, p. 36).

Pateman (1992) interpreta que a centralidade da concepção da participação em Rousseau reside na função educativa atribuída pelo autor a este conceito e em sua aceção de liberdade. No que tange a atribuição educativa, a participação e a educação se retroalimentam, já que o indivíduo só desenvolve as capacidades necessárias a um processo participativo, participando. Ademais, é dentro do processo participativo que o indivíduo aprende a desapegar de seus interesses privados em prol dos interesses coletivos.

Com relação ao conceito de liberdade em Rousseau, este se diferencia daquele compreendidos pelos liberais (entendido por estes últimos como a capacidade de sanar os interesses do próprio indivíduo), pois para Rousseau a liberdade é compreendida como uma característica social do ser humano, esta aponta para a possibilidade de aquisição de autonomia e de fazer parte de uma dinâmica social mais ampla do que apenas a defesa de seus interesses privados (COUTINHO, 2011). Nesse sentido, Pateman (1992) argumenta que a liberdade para Rousseau se amplia quando o indivíduo participa da gestão política, já que assim este está interferindo diretamente nas decisões relativas à sua vida na sociedade.

Talvez as palavras mais famosas ou conhecidas de Rousseau refiram-se ao fato de que um homem pode ser “forçado a ser livre”; ele também definiu liberdade como “a obediência à lei que alguém prescreve a si mesmo”. As interpretações mais fantasiosas e sinistras a respeito da primeira frase não teriam sido possíveis se o conceito de liberdade de Rousseau tivesse sido colocado, de uma vez por todas, no contexto da participação, pois o modo pelo qual um indivíduo pode ser “forçado” a ser livre é parte constituinte do mesmo processo pelo qual é “forçosamente” educado através da participação na tomada de decisões. Rousseau argumenta que, a menos que cada indivíduo seja “forçado” a agir de modo socialmente responsável através do processo participatório, não poderá haver nenhuma lei que assegure a liberdade de todos, ou seja, não poderá existir nenhuma vontade geral ou qualquer tipo de lei justa que o indivíduo possa prescrever a si mesmo (PATEMAN, 1992, p. 39).

Contudo, mais antigo que as próprias ideias de Rousseau a respeito desse tema é a aplicação prática da participação como estratégia de política pública. Nas sociedades grega e romana a participação na vida política constituía em um direito inalienável dos cidadãos, muito embora a concepção de cidadania nessas sociedades fosse

extremamente restrita a alguns grupos – mulheres, escravos e estrangeiros eram excluídos dessa esfera (COMPARATO, 1989; OBER, 1989, *apud* MIGUEL, 2016).

Entendida como extensão da liberdade, a participação na antiguidade clássica Greco-Romana dissociava desigualdade econômica de desigualdade política, ou seja, as diferenças econômicas e sociais entre os considerados cidadãos não exerciam influência na participação das instituições, nem tampouco, excluía indivíduos mais pobres de cargos públicos (COMPARATO, 1989; OBER, 1989, *apud* MIGUEL, 2016).

De modo distinto, na atualidade, o sufrágio se tornou universal, mas as diferenças, tanto de ordem econômica quanto de ordem política, influenciam na participação direta da sociedade nas políticas públicas, por conseguinte a parte da população mais pobre é constantemente excluída das decisões políticas. Ademais, pesa ainda na exclusão da política pública atual, outras formas de desigualdades (como as desigualdades de gênero, raça, sexualidade, entre outras) (MIGUEL, 2016).

Pateman (1992), tomando como base as ideias de Rousseau, John Stuart Mill e G.D.H Cole, formula a concepção da teoria participativa da democracia. Concepção essa que se opõe ao conceito de democracia representativa devido a uma série de fatores, listamos aqui em primeiro lugar (hierarquização nossa e não da autora) o fato da teoria participativa da democracia deslocar o significado de democracia e de “político” do contexto apenas governamental para a conjuntura social, devido à ênfase dada no compartilhamento de poder político e nas tomadas decisões por todos os indivíduos pertencentes a uma dada sociedade. Ademais, a participação deve também ocorrer em outras esferas além da sociedade política, nesse sentido, Pateman (1992) elenca como prioritário o estímulo à participação na gestão das indústrias (dessa forma, as capacitações necessárias para a participação que se desenvolveria no trabalho dos indivíduos podem ser extrapolada para níveis macrossociais).

Cabe também ressaltar que a teoria participativa da democracia tem como elemento central a função educativa, e como educação Pateman (1992) não entende somente a aquisição de conhecimento teórico e práticas de participação, mas também a obtenção de capacidades psicológicas e humanas. Pode-se então concluir que para a autora (*op. cit.*) a participação não seria apenas um meio, mas teria um fim em si mesma.

Por fim, a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo

participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input* (PATEMAN, 1992, p. 62).

Entretanto, a despeito de toda essa conjuntura conceitual delineada por Pateman (1992), os conceitos de participação e democracia participativa vêm sendo amplamente desenvolvidos e debatidos por diversos pesquisadores, agências internacionais e segmentos sociais, podendo ser evocado tanto por atores que buscam na prática da participação o aprofundamento da democracia e o compartilhamento de decisão e poder, quanto por classes que se aproveitam da legitimidade e prestígio desse conceito para exercer tutela e dominação sobre outros segmentos sociais (DEMO, 1988; LOUREIRO, 2012). Um exemplo categórico desse último cenário será melhor trabalhado no próximo tópico, e, constitui na confluência perversa, concepção delineada por Dagnino (2004) para demonstrar como o avanço do projeto neoliberal no Brasil foi realizado com o emprego da retórica da participação, no intuito de transferir as responsabilidades das políticas sociais do Estado para a sociedade civil.

Nesse sentido, devido à heterogeneidade do conceito de participação e suas diferentes formas de ações práticas, que podem tanto remeter ao aprofundamento democrático e da cidadania, a autopromoção dos indivíduos, ao controle social do poder, a cogestão e corresponsabilidade, até conceitos que visam legitimar os interesses de grupos dominantes/dirigentes e transferir atribuições do Estado para a sociedade, pretende-se aqui evitar reproduzir estes últimos, ou seja, os conceitos articulados de “cima para baixo”. Para tanto, delimitamos o conceito de participação no presente estudo usando as abordagens definidas por Demo (1988), Pateman (1992) e Loureiro (2004, 2012).

Para Demo (1988), participação não é um conceito estanque, visto que decorre de um processo, e, por ser processo é um conceito/prática dialético (ou seja, práxis dialética), que possui meio e fim em si próprio. A participação para o autor (*op. cit.*) assenta-se em duas qualidades fundamentais: conquista e poder. A conquista é central na definição de participação, justamente porque desponta de uma conquista processual, e por ser processo é sempre contínuo e interminável. Para que o processo participativo seja pleno é necessário ser construído a partir dos interessados e interessadas, “de baixo para cima”, e, por isso mesmo é fruto de conquista. A participação que não desponta a

partir dos interessados e interessadas, que é concedida ou imposta por algum grupo dominante, tende a se manter restrita aos interesses de seus idealizadores.

Participação é também conquista porque prima por outra maneira de intervir na realidade – sem a tutela do Estado, centrada na sociedade civil, formada por sujeitos capazes de deliberar sobre as políticas públicas que interferem nas suas vidas –, porque não é um fenômeno natural, preexistente e de fácil acesso, é fruto de reivindicações e de lutas. Por essa razão visa à autopromoção¹⁷ dos cidadãos e cidadãs.

A participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente. Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem valorizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido (DEMO, 1988, p. 22).

Além da autopromoção, muito ressaltada por Demo (1988), a participação tem como objetivos: a cidadania, o aprofundamento da democracia e da cultura democrática, o controle do poder, da burocracia por parte da sociedade e a negociação.

Podemos, neste ponto, aproximar as ideias de Demo (1988) ao pensamento de Gramsci, visto que a participação poder ser um meio para desarticular a revolução passiva burguesa (através de uma guerra de posição dentro dos canais participativos), mas também uma forma dos grupos dominantes e/ou dirigentes de assegurar a conservação ou promoção das ideologias destas classes, quando os processos participativos forem mobilizados ou impostos por estes últimos. Nesse contexto, a organização da sociedade torna-se crucial, pois é através da cidadania organizada (despontada a partir de um processo catártico) que as classes subalternas promovem e defendem seus interesses diante de classes dominantes, e, que conseguem contrapor o autoritarismo social e político no âmbito da disputa pela hegemonia.

Com relação ao poder, este é primordial na perspectiva de Demo (1988, 1996) porque para se instaurar um processo de participação, é necessária uma disputa com o poder vigente, a fim de superar o poder hegemônico e determinar outras formas de poder. O poder é algo tão alicerçado na sociedade quanto os condicionantes econômicos, sendo a dimensão política o *locus* primordial do poder. Nesse sentido, existe um evidente contraste entre os que detém o poder e os que são destituídos de

¹⁷ O autor define como autopromoção a “a característica de uma política social centrada nos próprios interessados, que passam autogerir ou pelo menos co-gerir a satisfação de suas necessidades, com vistas a superar a situação assistencialista de carência de ajuda” (DEMO, 1988, p. 67).

poder. Existe, então, uma perversidade na lógica da dinâmica do poder, pois este tende a se manter nos poucos privilegiados que o retém (DEMO, 1996). Por isso o autor (*op. cit.*) alega que a participação deve ser conquistada pelos destituídos e não conferida pelos detentores do poder. O poder oprime aqueles que estão excluídos de sua dinâmica.

A dimensão política, na qual o poder se assenta prioritariamente, é também caracterizada como o local onde se gerenciam as discriminações sociais e a desigualdade, no sentido de controlá-las ou até mesmo intensificá-las. No entanto, as relações sociais também estão inseridas na dimensão política, de acordo com Demo (1996, p.15) “não há relações sociais que não sejam, por definição, políticas, porquanto homens nunca são apenas diferentes. Suas diferenças acabam se cristalizando em desigualdade”.

O convívio interpessoal também está incluído na lógica do poder, e desde modo no *locus* político. E é exatamente na amplitude da dimensão política que o dito homem político atua e na qual a participação deve ser estruturada, de forma a modificar a natureza das relações impostas pela dimensão política, através da organização da sociedade, no intuito de ter maior acesso aos seus direitos e modificar a lógica do poder (DEMO, 1996). Dessa forma, o homem político é aquele que:

Tem consciência histórica. Sabe dos problemas e busca soluções. Não aceita ser objeto. Quer comandar seu próprio destino. E amanhece o horizonte dos direitos, contra o dado e contra a imposição. Ator, não expectador. Criativo, não produto (DEMO, 1996, p. 17).

Assim, o homem político é imprescindível no contexto da participação, pois participação exige consciência da realidade vivida, mobilização, organização e entendimento da necessidade de controlar o poder e instaurar novas formas de poder. O homem político é, desse modo, aquele que coletivamente vivenciou um processo catártico, aquele capaz de gerar novas formas de organização política, que possibilita a modificação do real e a alteração da hegemonia através da ação dos intelectuais orgânicos.

Já Loureiro (2004, 2012), define participação como sendo o meio para a autopromoção dos grupos e o estabelecimento do controle social do Estado. Para o autor (*op. cit.*) este conceito está relacionado à relevância dos cidadão e cidadãs tornarem-se protagonistas de suas próprias vidas e também ser responsável pelos eventos que os influencia, através da instituição de estratégias de cogestão e compartilhamento de

decisões, com o objetivo final de suscitar novas formas de relações de poder e o aprofundamento da democracia.

Compartilhar poder, respeitar o outro, assegurar igualdade na decisão, propiciar acesso justo aos bens socialmente produzidos, de modo a garantir a todos a possibilidade de fazer sua história no planeta, de nos realizarmos em comunhão. Participação significa o exercício da autonomia com responsabilidade, com a convicção de que nossa individualidade se completa na relação com o outro no mundo, em que a liberdade individual passa pela liberdade coletiva (LOUREIRO, 2004, p. 14).

Apesar de mais concisa, podemos estabelecer paralelos entre a definição de Loureiro (2004, 2012) e de Demo (1988, 1996). Para ambos os autores a participação tem como finalidade o aprofundamento da democracia, a autopromoção das cidadãs e cidadãos, o controle social do poder político e da burocracia estatal, capacidade dos grupos exercerem o protagonismo de suas vidas e deliberarem sobre assuntos que os são pertinentes. E por fim, centra-se em uma nova forma de poder.

Diante da exposição realizada acima, foi efetuada a tarefa de definir de maneira sintética o conceito de participação como sendo um processo educativo, socialmente construído na base de alianças entre os grupos subalternos, que proporciona meios para aprofundamento do processo democrático, pautado na intervenção ativa dos cidadãos e cidadãs nas políticas públicas e econômicas, e, em outras esferas da vida, visando a igualdade na capacidade de decisão, estabelecimento de um diálogo horizontal, negociação entre os diversos atores, controle social do Estado, repartição igualitária dos benefícios socialmente constituídos, compartilhamento de responsabilidades, a emancipação dos segmentos sociais envolvidos e, principalmente, à conquista da hegemonia dos grupos subalternos.

Cabe, dentro desse contexto, resgatar a centralidade da educação no processo participativo, enunciada por Pateman (1992), mas também trabalhada por Demo (1988) e Bordenave (1985). Pois se entende que para uma definição completa do conceito de participação a educação é de fato elemento essencial, já que “só se aprende participar, participando” (BORDENAVE, 1985, p. 74).

No entanto, desviaremos o foco dado por Pateman (1992) às indústrias – por entender a complexidade e pluralidade atual das formas de produção – para as diversas

formas de educação, sejam estas; formais, não formais ou informais¹⁸ (assim, não excluimos a indústria neste debate, mas entendemos que deva-se inserir novas instituições, ambientes e formas de educação).

Para Gohn (2014), os processos educacionais que despontam de uma conjuntura associativista, que possuem como premissa central a participação da sociedade civil (seja em conselhos gestores, fóruns, movimentos sociais, greves, manifestações, ONGs, etc.) são, antes de tudo, formas coletivistas de educação não formal e desenrolam-se na maioria dos casos externamente aos sistemas escolares. A autora advoga que as instâncias participativas produzem ações coletivas capazes de exprimir uma diversidade de saberes, já que os conhecimentos são frutos de processos históricos e não estão descolados dos indivíduos. Ou seja, a autora traduz para a abordagem da participação, a concepção de Freire (1987) de que a educação deve ser mediada pela atuação e relação dos seres humanos com eles mesmos e com o mundo. A educação, nesse sentido, é fruto de processo, se molda nas transformações dos modos de vida, do mundo, dos indivíduos, e, nos diálogos e ações reflexivas entre as pessoas.

Portanto, cada instância participativa, com suas dinâmicas históricas, culturais, socioeconômicas singulares é cenário para processos educativos únicos, podendo ser locais de aprendizado democrático, onde os indivíduos podem descobrir, dentre tantos conhecimentos, novas maneiras de intervir na realidade e de atuação política, de diálogo, de reconhecer as necessidades dos outros, de negociação e de controle social do Estado.

Gohn (2014), ao afirmar a importância da esfera não formal da educação para a práxis participativa, o faz como uma crítica ao modelo bancário (conceito definido por Freire (1987)), que por vezes, é diagnosticado na educação formal. Para a autora (*op. cit.*), a educação formal nestes moldes, não possibilita a aquisição de conhecimentos e capacidades necessários à práxis participativa, pois não produz indivíduos criativos, críticos e com habilidades voltadas para a prática coletiva.

¹⁸ Utilizamos as ideias de Gohn (2014) para distinguir educação formal, não formal e informal. Como educação formal entende-se aquela que é realizada em instituições próprias de ensino, onde o conteúdo e programas são pré-definidos pela instituição e pelos arcabouços legais que a regulamentam. Já a educação não formal pode ou não ser realizada no interior das instituições de ensino, esta deriva do processo de socialização dos indivíduos, podendo se processar em diversos locais, como em museus, feiras, no bairro, na rua, na família, em parques, em Unidades de Conservação, ou em qualquer outro ambiente (inclusive digital), desde que ocorra a intencionalidade educativa de troca de saberes. Já a educação informal se diferencia da não formal por não derivar de ações intencionais, esta última ocorre de maneira espontânea, sem preocupação com adoção de procedimentos e planejamentos.

Educação e participação devem se desenvolver de maneira conjunta, apesar da educação bancária desvalorizar a qualidade política desse processo. O aspecto político, de acordo com Demo (1988), deveria ser um dos principais orientadores da educação. A relação entre participação e educação é tão intrinsecamente estabelecida que para Demo (1988), educação que não conduza a processos participativos não pode ser considerada verdadeiramente educação.

A educação bancária, nada mais é, do que parte de um projeto político para a transmissão das ideologias das classes dominantes para as classes subalternas, favorecendo a acomodação e não a transformação da realidade (FREIRE, 1987). A concepção de Freire (1987), com relação à educação bancária, corrobora com o entendimento de Gramsci que as escolas (entre outras instituições) são “aparelhos privados de hegemonia” da sociedade civil, ou seja, contribuem, em certa medida, para a conservação dos interesses das classes dominantes e/ou dirigentes e são utilizadas como estratégias da revolução passiva burguesa. Entretanto, as táticas de ruptura da revolução passiva burguesa pelos grupos subalternos e a luta por hegemonia também podem ser observadas nesse cenário. A incorporação de elementos da educação popular¹⁹ (baseada nas concepções freireanas) pelo Estado após a redemocratização ilustra nosso argumento. Gadotti (2000) afirma que a educação popular percorreu dois caminhos principais no processo de democratização: o primeiro é marcado pela vinculação às políticas públicas educacionais e o segundo é assinalado pela manutenção da educação popular na educação não formal²⁰.

No entanto, não se pode negar a função sólida e transcendente das instituições participativas na aprendizagem com qualidade política. Demo (1988) entende como qualidade política na educação o potencial para conduzir reflexões e práticas democráticas, para incentivar a participação e a cidadania organizada, para o conhecimento de direitos e deveres, para promover a ideia de sujeitos sociais e históricos, para produzir indivíduos críticos, capazes de problematizar a realidade, e, desse modo, questionar políticas públicas, organizar ações coletivas para a transformação da lógica da hegemonia e dismantelar a revolução passiva burguesa (DEMO, 1988).

¹⁹ Educação popular é definida por Gadotti (2000) como sendo um paradigma baseado nas ideias de Paulo Freire, este se assenta não só na problematização e conscientização da realidade, mas também na condição organizativa, dado que sem organização não há transformação.

²⁰ Outro exemplo categórico de contestação, ocorreu em 2016, durante a ocupação de escolas por estudantes de todo o país como forma de protesto contra a reforma do Ensino Médio e a PEC 241.

Por ser dependente de cada contexto social, histórico, cultural e econômico, a participação (com todas as suas funções, educativa, de aprofundamento democrático, emancipação, etc.) nas diversas instâncias participativas é estruturada de diferentes formas. Nesse sentido, para Demo (1988) as práticas participativas não se baseiam numa forma única e indiscutível para todos os casos, pois as realidades divergem entre os diferentes locais e contextos.

Existem diversas formas de participar, desde maneiras institucionais (como observados em conselhos, sindicatos, associações de moradores, fóruns e conferências), até associativismos não institucionais (como protestos e mobilizações espontâneas). Assim como existem diferentes graus e níveis de participação, para Bordenave (1985) existem 7 graus possíveis de participação no interior de uma instituição participativa, descritos a partir do menor ao maior acesso ao controle das decisões pelos membros: informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão.

A informação, que constitui no menor grau de participação elencado, é, apesar de ínfimo, considerado pelo autor (*op. cit.*), pois: “por pouco que pareça, isto já constitui uma certa participação, pois não é infrequente o caso de autoridades não se darem sequer ao trabalho de informar seus subordinados” (BORDENAVE, 1985, p. 31). Na consulta facultativa e na consulta obrigatória os membros são consultados, mas a decisão final fica a cargo dos diretores (ou qualquer outra pessoa que detenha a liderança), a diferença entre esses níveis é que na consulta obrigatória existem certas questões que devem ser de consulta compulsória. Com relação à elaboração/recomendação os membros elaboram propostas ou recomendam medidas que é aceita ou rejeitada pelos líderes. Já na cogestão, a administração da instituição é compartilhada, sendo usado para tanto mecanismos de co-decisão e colegialidade. Nesse aspecto, Bordenave (1985) cita os conselhos e comitês como órgãos capazes de alcançar esse grau de participação. Com relação à delegação, os membros possuem autonomia em certos campos que são originalmente reservados às lideranças. Por fim, o maior grau de participação consiste na autogestão, onde o grupo como um todo “determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes sem referência a uma autoridade” (BORDENAVE, 1985, p. 32).

Ademais, Bordenave (1985) ainda divide a participação em seis níveis: onde o nível 1; relativo a participação na formulação da política institucional consiste no nível mais alto de participação, seguido do nível 2; referente a atuação dos membros nas

determinações de objetivos e estabelecimento de estratégias da instituição. O nível 3 corresponde a participação ativa na elaboração de planos, programas e projetos, já o nível 4 é representado por instituições que determinam os recursos humanos, financeiros e sua administração em participação com os membros, o nível 5 faz alusão a participação dos membros nas ações práticas da instituição e o nível 6, considerado mais baixo, refere-se à participação na avaliação dos resultados.

3.2. Participação no Brasil: contexto histórico e cultural

Os processos de participação institucionalizados no Brasil estão intrinsecamente relacionados ao aprofundamento da democracia no país, principalmente no contexto da redemocratização (DAGNINO, 2004; AVRITZER; 2016 GOHN, 2011). No entanto, cabe ressaltar que a participação em âmbito político está presente no Brasil desde os tempos coloniais, podendo ser observada experiências participativas estabelecidas nas lutas contra a metrópole, e, mais tarde, na criação dos primeiros sindicatos anarquistas e no enfrentamento da escravidão (GOHN, 2011).

Carvalho (2014) aponta que apesar de 80% da sociedade carioca não possuir, nos primórdios da república velha, o direito de voto, as revoltas e movimentos populares foram expressivos durante os primeiros anos da república, tais quais: a Revolta da Vacina, as rebeliões militares, as tentativas de organização de partidos operários, a realização de diversas greves praticadas por operários fabris, por ferroviários, estivadores, cocheiros e condutores de bondes. Acrescenta-se ainda a essa diversidade de mobilizações a criação de jornais de oposição pela classe média intelectualizada. Assim, apesar da ausência de uma participação institucionalizada, a sociedade não assistiu tão somente de modo passivo e apático as transformações políticas no período da transição dos regimes políticos: “já fica evidente que havia algo mais na política que simplesmente um povo bestializado” (CARVALHO, 2014, p. 13).

Antes mesmo da proclamação da república, os grupos subalternos (principalmente os formados por negros) já demonstravam o descontentamento com o regime republicano. A Guarda Negra, movimento liderado por José do Patrocínio, se opunha e confrontava os apoiadores da república – é interessante destacar que as classes mais pobres, e, principalmente os negros (como consequência da abolição) detinham apreço pela monarquia, e, por isso, contestavam à instauração da república (CARVALHO, 2014). No movimento oposto, alguns intelectuais sustentavam a

esperança de que com o advento da república haveria uma maior expressão da participação da sociedade na política. Contudo, os governantes da república velha não apresentavam como projeto político a proposta de participação da sociedade nas políticas públicas:

Mas, chegados ao poder, do espírito de república guardavam no máximo alguma preocupação com o bem público, desde que o público, o povo, não participasse do processo de decisão. O positivismo, ou certa leitura positivista da República, que enfatizava, de um lado, a ideia do progresso pela ciência e, de outro, o conceito de ditadura republicana, contribuía poderosamente para o reforço da postura tecnocrática e autoritária (CARVALHO, 2014, p. 35).

Apesar das inúmeras referências aos movimentos associativistas não institucionais (como manifestações e greves) ou institucionais (movimentos sociais e fundação de partidos políticos comprometidos com a amplificação da participação da sociedade nas esferas políticas) que surgem desde o período colonial, o entendimento de participação de maneira mais definida, como política pública e com o propósito de “conferir sentido à ação coletiva de atores populares”, emerge de fato nos anos 1960, com a denominação de participação popular (LAVALLE, 2011, p. 34).

Apesar dos canais de participação surgirem de modo mais definido nesta época, a participação da sociedade na gestão pública é absolutamente limitada a escassos canais de escutas, pois o objetivo era superar as injustiças sociais e a pobreza. O envolvimento da sociedade na gestão pública não era cogitado (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006; GOHN, 2011; LAVALLE, 2011). Gohn (2011, p. 54), define o projeto participativo dessa época de maneira breve mais categórica, “participar era ter gente lá”. Sequer pode-se avaliar que as poucas instituições participativas buscavam o aprofundamento da democracia, já que o país vivia sob a égide de um regime militar, que perdurou por 21 anos (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006).

Em geral, no projeto autoritário, o Estado se reserva à distribuição seletiva da renda e legitima-se como articulador de ações conducentes à justiça social. Logicamente, a sociedade é vista antes de mais nada como grupos de beneficiários, clientes e petionários, todos eles dispersos e desarticulados entre si. As instâncias de participação, se existem, se restringem a consultas formais, espetáculos legitimadores sem substância (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006, p. 47).

Fica então evidente que o entendimento de participação que emerge nos anos 1960 está atrelado ao contexto histórico da época, marcado pela ditadura militar,

iniciada com o golpe de Estado em 1964. Nesse período, a política foi assinalada por intervenções do Estado nas instâncias participativas, Carvalho (2009) relata que havia intervenções nos sindicatos, os diretos de lideranças sindicais, intelectuais e políticas foram cassados, vários órgãos representativos de trabalhadores e estudantes foram fechados, a existência de partidos políticos era limitada pelo governo, o congresso foi desfeito e as eleições diretas para presidente foram eliminadas. Dentro dessa conjuntura a ideia de participação não envolve o aprofundamento democrático, pelo contrário, se insere para controlar e silenciar a população.

O que Dagnino, Olvera & Panfichi (2006) denominam de projeto autoritário, marcado no Brasil e em outros países da América Latina pela ascensão da ditadura militar, é caracterizado por uma verticalização nas relações entre Estado e sociedade – de forma que a sociedade fosse coibida de influenciar as políticas públicas – e uma política clientelista. Ademais, práticas ligadas à repressão aos indivíduos que “subvertiam” a regulamentação estabelecida eram constantemente adotadas nesse projeto.

Apesar do projeto autoritário cercear os direitos políticos dos cidadãos e limitar a participação da sociedade na forma da escuta e no auxílio aos grupos subalternas, foi a luta e a resistência contra o Regime Militar que impulsionou a geração de novos atores coletivos, que pretendiam a redemocratização e uma maior radicalização das formas praticadas de democracia até então. De modo que a participação da sociedade na gestão pública tornou-se central para o projeto político que se opunha ao projeto autoritário (JACOBI, 1999; DAGNINO, 2002).

Dentro desse escopo de reflexão, muitos atores sociais se negavam a participar dos canais oficiais existentes na estrutura governamental do Regime Militar, e, buscavam envolvimento em estruturas oficiosas como forma de resistência ao projeto autoritário (GOHN, 2011b). Numa acepção gramsciana, foi a luta contra a revolução passiva instaurada pela ditadura militar (visto que foi um movimento fomentado pela burguesia para conter as possíveis mudanças sociais e econômicas) que mobilizou a sociedade em direção a uma maior organização, inclusive das classes subalternas.

Segundo Carvalho (2009), movimentos de oposição voltariam à cena política no final dos anos 1970, ascendendo da clandestinidade, quando houve renovação das práticas sindicais – atuando com forte participação das bases e ênfase às comissões e aos delegados de fábricas, sendo as decisões finais tomadas em assembleias de massa –; no lugar das organizações militarizadas voltadas para guerrilhas, surgiram organizações

políticas com contato estreito com as bases; emergiram vários movimentos sociais urbanos, em luta por serviços básicos para melhorias na qualidade de vida, como asfalto, serviços de saúde e transporte urbano; na Igreja Católica, formaram-se as Comunidades Eclesiais de Base; ao mesmo tempo, fundou-se o Partido dos Trabalhadores. Todas essas organizações tinham em comum a premissa da participação.

O auge da mobilização popular se deu na campanha pelas eleições diretas, em 1984, que impulsionou a instauração da Nova República, em 1985. Havia, na avaliação de Carvalho (2009), um sentimento generalizado de euforia popular de ter participado da construção disto. Nesse clima, a recém-eleita Assembleia Constituinte redigiu e aprovou aquela que ficou conhecida como Constituição Cidadã. De acordo com Dagnino (2004), Dagnino, Olvera & Panfichi (2006), Lavalle (2011) e Avritzer (2016) a Constituição Federal de 1988 marcou formalmente e institucionalmente o princípio da participação como estratégia de política pública.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabelece um capítulo extremamente relevante no que concerne ao princípio da participação, visto que a Lei Maior não apenas incorporou uma série mecanismos que viabilizam a participação, mas como também durante a Assembleia Nacional Constituinte, houve um processo de manifestação da sociedade civil, através de cartas enviadas pelos cidadãos e cidadãs, e diversos agentes sociais (escritas em formulários adquiridos nas agências dos correios) e principalmente por emendas populares (impulsionadas e organizadas em grande parte por movimentos sociais, como a Central Única de Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e partidos de esquerda) (AVRITZER, 2016; EXPOSIÇÃO..., 2013).

A Constituição Federal de 1988 apresenta no seu primeiro artigo o princípio da soberania popular “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988, art.1º). Complementarmente, ao princípio da soberania popular, o exercício da participação é garantido através de alguns mecanismos como: iniciativa popular em processos legislativos, referendos e plebiscitos (BRASIL, 1988, art. 14, I, II, III; art. 27, § 4º; art. 29, XIII; art. 49, XV; art. 61, § 2º), é ainda compulsório que nos planejamentos municipais sejam empregadas estratégias de cooperação de associações representativas da sociedade civil (BRASIL, 1988, art. 29, XII). A iniciativa popular não é restrita a apresentação a Câmara dos Deputados, podendo também ser executada na competência municipal e estadual, através da requisição de 5% dos eleitores (BRASIL, 1988, art. 27, § 4º; art. 29, XIII; art. 61, § 2º).

Os mecanismos para o exercício da participação presente na Constituição Federal impulsionaram nos anos 1990 a criação de uma série de instituições participativas (como conselhos, orçamentos participativos, fóruns e conferências) em áreas como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outras (AVRITZER, 2016). Isto porque, a determinação constitucional compulsou a elaboração de uma série de leis específicas que instituíram e regulamentaram os conselhos gestores de políticas públicas nos municípios, estados, Distrito Federal e a na União. Em muitos setores, em particular o de políticas sociais, o repasse de recursos financeiros da União passou a ser condicionado ao estabelecimento de conselhos, que possuem como incumbência o controle social dos gastos públicos (VILELA, 2005). Como é possível observar no art. 77 § 3º da Constituinte, que dispõe sobre os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde, onde fica determinado que o Fundo de Saúde deve ser acompanhado e fiscalizado pelo Conselho de Saúde, com participação da sociedade civil.

Na esfera ambiental, a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, condicionou a realização do licenciamento ambiental pelos diferentes entes da federação (município, estado e distrito federal) à implementação de Conselhos de Meio Ambiente, que possuam representações da sociedade civil e que tenham caráter deliberativo (CONAMA nº 237/97, art. 20). Ademais, a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), viabiliza a participação da sociedade na gestão do bem público através do estabelecimento compulsório de conselhos consultivos em Unidades de Proteção Integral e de Uso Sustentável (art. 29), e do estabelecimento de conselhos deliberativos nas Reservas Extrativistas (art. 18, § 2º) e nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável (art. 20, § 4º).

Diante desse contexto, Dagnino, Olvera & Panfichi (2006) e Avritzer (2016) afirmam que o Brasil é o país da América Latina que mais se destaca no que se refere à participação nas políticas públicas: “a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira” (AVRITZER, 2016, p. 49).

Esse projeto político, derivado de toda essa conjuntura histórica, desde a luta contra o Regime Militar até a aprovação da Constituição Federal de 1988, é denominado por Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera & Panfichi (2006) de projeto democrático-participativo. As características centrais do projeto democrático-participativo vinculam-se a aspiração ao aprofundamento democrático e a ampliação do entendimento de

cidadania, com foco numa inter-relação entre sociedade civil e Estado que permita a partilha de decisões e poder, além de estabelecer a competência da sociedade civil de controlar e fiscalizar o Estado.

Assim, ao contrário da concepção vigente nos anos 1960, a participação não é entendida apenas como uma forma de geração de benefícios para as classes subalternas, esta passa a ser pautada pela inserção da sociedade na esfera política e decisória (GOHN, 2011). Pode-se então, pressupor que são essas circunstâncias (advindas do projeto político democrático-participativo) que podem impulsionar o desenvolvimento do que Demo (1996) define como homem-político, e que fornece subsídios para superar a pobreza política.

Entretanto, o projeto democrático participativo não foi o único que despontou no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. A eleição do presidente Fernando Collor de Mello sinaliza no Brasil o avanço do projeto político neoliberal, marcado por uma política de menor intervenção estatal na economia e nas políticas sociais, assim como pela transferência de responsabilidades, que constituíam até então em atribuições do Estado, para a sociedade civil e para o setor privado. Nesse contexto, o Estado deixa de ser o ente responsável por assegurar os direitos sociais da população (JACOBI, 1999; DAGNINO, 2002; 2004). O fortalecimento das políticas neoliberais afetou profundamente o projeto democrático-participativo em curso:

Assim, se a correlação de forças entre esses vários projetos permitiu avanços importantes durante o final dos anos 80, na década de 90 o efeito dos ajustes estruturais construtivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas no ritmo da democratização. O agravamento das desigualdades sociais e econômicas é um efeito amplamente reconhecido da implementação dessas políticas. Menos notórias são as suas consequências sobre a capacidade de mobilização e organização política da sociedade civil, especialmente dos setores populares e das classes médias, duramente afetados pelo desemprego e pela recessão econômica (DAGNINO, 2002, p. 11).

Feltran (2006, p. 374) ressalta que o “agravamento das exclusões sociais, do desemprego, estrutural e da violência” foram resultados da ascensão da política neoliberal, assim como “foram impostos discursos centrados no privatismo radical”.

Apesar de desestruturar relativamente o projeto democrático-participativo, o projeto neoliberal faz uso dos mesmos discursos empregados pelo primeiro; conceitos como participação, sociedade civil e cidadania ganham destaque durante a ascensão do neoliberalismo, dado que o projeto neoliberal em vistas de sua legitimação e consolidação adquire no Brasil uma conotação específica, englobando referências já

estabelecidas nas políticas nacionais e com prestígio na sociedade civil. Desse modo, ambos os projetos acabam por reivindicar a promoção de uma sociedade ativa e participativa (DAGNINO, 2004, DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006).

Em outras palavras, o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos (DAGNINO, 2004b).

É relevante ressaltar que se os conceitos e referências utilizados por ambos os projetos são os mesmos, seus significados são extremamente diferentes, posto que, se realizou uma adequação nos sentidos dos conceitos de acordo com os interesses defendidos pelo projeto neoliberal (DAGNINO, 2004, DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006).

A existência desses dois projetos que são diferentes em suas finalidades, mas que concomitantemente utilizam o mesmo argumento para alcançá-las é denominado por Dagnino (2004) de confluência perversa. A finalidade do projeto democrático-participativo é marcada pelo desejo da ampliação democrática e envolvimento da sociedade, enquanto o projeto neoliberal visa à diminuição das responsabilidades sociais do Estado, e, também, como ressalta Feltran (2006), a delimitação da democracia e política no âmbito do Estado (apesar da retórica da participação constantemente utilizada, a atuação conjunta entre sociedade civil e sociedade política fica limitada ao auxílio que a segunda pode proporcionar à primeira na implementação de políticas sociais, no entanto, as decisões e o poder continuam circunscritos à sociedade política). Esta comunhão de argumentos dos diferentes discursos proporciona uma dimensão contraditória para as experiências genuinamente participativas do projeto democrático-participativo, e, é exatamente nesse ponto que reside a perversidade denunciada por Dagnino (*op. cit.*).

Nos últimos trinta anos, como reflexo de todo esse contexto – lutas contra o Regime Militar, ascensão de movimentos sociais, promulgação da Constituição de 1988, manifestação de dois projetos políticos que, mesmo com intencionalidades opostas, reivindicam a participação da sociedade nas políticas sociais – houve uma proliferação

de experiências participativas institucionalizadas no país (conhecidas também como instituições participativas – IP) (AVRITZER, 2011).

Acrescenta-se, além das definições relativas aos diferentes projetos políticos apresentados acima, uma infinidade de formas de participação praticadas no país, como: a participação popular, cidadã e social, que são reflexos da amplitude e heterogeneidade do conceito de participação.

A participação que nos anos 1960 era denominada de popular – tipo de participação baseada no auxílio às camadas mais pobres, em uma lógica clientelista, onde essas classes são entendidas apenas como beneficiárias de determinadas políticas públicas, mas sem efetivo envolvimento nas instâncias decisórias – passa a ser reconhecida nos anos 1990 como participação social ou participação cidadã. Gohn (2011) faz uma diferenciação entre esses conceitos e demonstra que a diferença crucial está na politização de cada um desses termos.

O conceito de participação cidadã emerge da ressignificação dada ao conceito de participação popular, o cerne da participação cidadã não constitui apenas as classes subalternas, mas a sociedade civil como um todo, com toda a sua complexidade e heterogeneidade, e, portanto, há disputa de interesses e explicitação de conflitos. A participação da sociedade é cogitada no âmago das políticas públicas, redefinindo os papéis destinados ao Estado e a sociedade civil, já que o Estado deixa de ser o único responsável pelas decisões políticas. Possui ênfase na deliberação da sociedade e na concorrência entre distintos projetos políticos, e, por essa razão, está amplamente associada à institucionalização das práticas participativas (como no caso dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos).

Já o conceito de participação social despolitiza o discurso participativo. Segundo Gohn (2011), o entendimento de participação social tem como cerne as categorias de mobilização e o pertencimento. A mobilização, entretanto, não é compreendida como construção de identidades afins, ou seja, as identidades de indivíduos que vivenciam a mesma realidade social, cultural e econômica. O conceito de participação social concebe a mobilização de maneira difusa, sendo construída a partir do agrupamento de pessoas em prol de objetivos comuns e a busca de resultados para estes objetivos. O pertencimento é outra categoria central da participação social, e está relacionado aos vínculos e ao sentimento de identidade que pode gerar comprometimento e mobilização. Este conceito tem sido requerido particularmente por Organizações Não-

Governamentais (ONGs) e entidades do Terceiro Setor²¹, nas parcerias público-privadas.

Essa concepção que cerca a compreensão de participação social definida por Gohn (2011) dialoga com as designações do projeto neoliberal definido por Dagnino (2002, 2004) e Dagnino, Olvera & Panfichi (2006), onde o Estado tenciona transferir suas responsabilidades para a sociedade civil, e esta última progressivamente passa a se confundir com terceiro setor e ONGs, que por sua vez passam a ter o papel de interlocutores da sociedade. A lógica de incluir o terceiro setor está relacionada à efetivação de projetos cujos alvos são as classes mais pobres, com ares de filantropia, o terceiro setor atua nas lacunas deixadas pelo Estado, e, portanto, vislumbra os cidadãos e as cidadãs como clientes ou usuários de políticas públicas (e não como cidadãs ou cidadãos ativos).

Portanto, a discussão em torno da participação no Brasil é extremamente complexa, esta temática está associada a uma rede intrincada de elementos e condições, desde fatores históricos e culturais internos ao país, até ao contexto histórico internacional (a exemplo da ascensão do neoliberalismo).

Dagnino (2002, p. 279) ressalta, nesta perspectiva, que “o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado”. A tradição autoritária, paternalista, clientelista e hierarquizada que marca as relações entre Estado e sociedade civil no Brasil confere um caráter controverso e delicado às experiências participativas (JACOBI, 1999, DAGNINO, 2002, LOUREIRO, 2012).

Chauí (2014) diagnostica que o autoritarismo político é condicionado (não no sentido linear, mas recíproco, de condicionar e ser condicionado) pelo autoritarismo social vigente no Brasil desde a formação da sociedade colonial escravagista, tendo adquirido certo vigor com o Golpe de 1964 e a instauração da Ditadura Militar:

E donde, também, o equívoco daqueles que apresentam o “novo autoritarismo” como o divórcio entre sociedade civil e Estado, sem levarem em conta que a sociedade civil está também estruturada por relações de favor, tutela e dependência, imenso espelho do Estado brasileiro e vice-versa (CHAUÍ, 2014, p. 51).

²¹ O terceiro setor é definido por Gohn (2011b) como sendo entidades articuladas por empresas, bancos, redes do comércio e da indústria, ou por artistas, que passaram a realizar os projetos junto à população, nas parcerias com o Estado.

O autoritarismo no Brasil é marcado pela naturalização das classes sociais (o que se transmuta em desigualdades e hierarquização da sociedade) e da escravidão, pela indissociabilidade entre as esferas públicas e privadas (herança direta do passado colonial, no qual o governo português diante da impossibilidade de gerir o território nomeou donatários para a tutela das terras e das pessoas), pelas relações de mando e obediência (o famoso “manda quem pode, obedece quem tem juízo” determinado pela verticalização e hierarquização da sociedade), pela invisibilização ou combate dos conflitos e das manifestações contrárias às políticas vigentes (CHAUÍ, 2014). Assim, as relações políticas ao invés de se constituírem sob o estigma dos direitos se estabelecem como tutela, favor, clientelismo e cooptação (DEMO, 1988; CHAUÍ, 2014).

A literatura tem definido o clientelismo (que emerge do autoritarismo social e político) como sendo a concessão de algum benefício em troca de suporte político (como nas relações onde o voto é intercambiado por empregos, insumos de diversos tipos, empréstimos ou até mesmo doações de dinheiro) (CARVALHO, 1997). Nesse sentido, de acordo com Demo (1988), a tradição autoritária, clientelista, que estabelece relações de tutela e de favor entre o Estado e a sociedade civil, não favorece a emergência de uma sociedade autônoma e propositiva.

Talvez não esteja em nossos hábitos participar. É mais prático receber as coisas dos outros, mesmo porque é um projeto milenar viver à custa dos outros. Em grande parte da história da humanidade é profundamente isso. Na verdade, é uma situação provocada por uma sociedade autoritária que convive com regimes autoritários. A tal ponto que participação assusta (DEMO, 1988, p. 17).

Demo (1988), no entanto, ressalta que a ausência de engajamento participativo e de autonomia societária não é um marco da nossa cultura ou de qualquer outra, nem tampouco o conformismo pode ser considerado característica intrínseca dos brasileiros e brasileiras, mas resultado de todo um contexto histórico de autoritarismo e de opressão, que se converte em desorganização da sociedade civil.

O conceito de classes em Gramsci, extraídos do caderno 25, e de revolução passiva podem ser explicativos na formação da sociedade brasileira, nesta perspectiva, vale ressaltar que os grupos subalternos são aqueles segmentados que sofrem a iniciativa das classes dominantes. Estas iniciativas de âmbito ideológico e político (através do autoritarismo e clientelismo) produzem a desorganização das classes subalternas. As tentativas de unificação dos grupos subalternos – com Carvalho (2014) observamos que as massas populares não assistiram apenas “bestializados” as mudanças

ocorridas durante a transição da monarquia para a república, a exemplo da revolta da vacina e das diversas greves operárias – foram e são desarticuladas pelos grupos dominantes, através das revoluções passivas burguesas. Mas cabe lembrar que estas iniciativas existem e persistem, apesar de constantemente dificultadas e interrompidas.

A tradição autoritária e clientelista da sociedade e da política brasileira, em adição a expansão de políticas neoliberais para a América do Sul como estratégia de difusão do capitalismo e do mercado internacional, introduz um consenso sobre o conceito de participação idealizado e falacioso, que é aproveitado para impor as ideias de grupos dominantes sobre outras classes, e limitar as responsabilidades e gastos do Estado com as políticas sociais (DAGNINO, 2004; DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006).

Gohn (2011b) identifica dois estágios no processo de implementação de instituições participativas no Brasil. O primeiro, reconhecido nos anos 1990, onde ocorre à intensificação das lutas para a instauração de canais de participação, e o segundo estágio, desenrolado nos anos 2000, que caracteriza-se pela amplificação das instituições participativas, incluindo formas digitais (como por exemplo, sites destinados a consultas, votações e manifestações online). A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, determina que todos os órgãos e entidades públicas recorram, no intuito de divulgar as informações obrigatórias determinadas por essa Lei, a sites oficiais da rede mundial de computadores (BRASIL, 2011, art. 8º, § 2º).

Nos anos 1990, a difusão de instituições participativas ocorre principalmente no nível local (especialmente nos formatos dos conselhos), em cumprimento as medidas definidas na constituição (JACOBI, 1999), e, também, de acordo com Avritzer (2016), impulsionadas pelo ingresso de gestores municipais oriundos do Partido dos Trabalhadores (PT) em diversas cidades brasileiras, sendo o Orçamento Participativo (OP) um marco referente às instituições participativas nos governos petistas. Gohn (2011), ao analisar a proliferação de conselhos em São Paulo, corrobora com a assertiva de Avritzer (2016) enunciada acima:

O resultado das eleições municipais de novembro de 1988 recolocou a temática dos conselhos na pauta das discussões. Isso porque a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) em várias cidades brasileiras importantes – como São Paulo, Campinas, Santos, Santo André, etc. – abriu a possibilidade

de antigas propostas de movimentos populares, relativas à participação na gestão da cidade, virem a se concretizar. (GOHN, 2011, p. 81).

A despeito da ampliação em nível local nos anos 1990, Teixeira (2013) e Avritzer (2016) argumentam que nos anos 2000, em virtude da eleição do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva, e a consequente chegada do PT no governo federal, a proliferação de instituições participativas ocorreu também em âmbito nacional, com o aumento significativo no número de realização de conselhos e conferências nacionais. Dados quantitativos fornecidos por Teixeira (2013) demonstram que 41% dos conselhos e 70% das conferências nacionais foram estabelecidos a partir da ascensão de Lula como presidente. A autora (*op. cit.*) ainda argumenta que esses espaços tornaram-se mais plurais durante a gestão petista, além de ter ocorrido uma maior incorporação de representantes de movimentos sociais.

A relação entre participação da sociedade civil na gestão pública e o Partido dos Trabalhadores também é estudada por Feltran (2006). O autor compartilha as ideias de Teixeira (2013) e Avritzer (2016) a respeito da atuação do partido no exercício conjunto entre Estado e sociedade civil, no entanto, ressalta que o projeto político do PT sofre reformulações a partir do momento que este passa a dispor de representantes nos governos municipais, estaduais e federais.

Em um primeiro momento, após surgir no cenário político como resultado da redemocratização e da mobilização social, o projeto político do PT estrutura-se na mediação entre sociedade civil e Estado, e, principalmente, na proposta de atuação conjunta entre sociedade política e sociedade civil, através da criação de canais abertos de diálogo. O compartilhamento de decisão e de poder detinha um importante papel dentro do projeto político inicial do partido. Porém, ao alcançar o patamar de governo, a partir dos anos 1990, a atuação do partido passa a ser em prol da ocupação de cargos governamentais, para que desse lugar ocorresse a difusão de seu projeto político. No intuito de atingir essa meta, ocorrem também reformulações nas estratégias de atuação, com esforços para adaptar o projeto às intencionalidades da classe média e assim recrutar parte desta, além da realização de alianças com outros partidos políticos (inclusive aqueles que o projeto político é consideravelmente díspar ao do PT) e com empresas, assim como um massivo investimento em publicidade (FELTRAN, 2006).

Ainda assim, mesmo diante das mudanças no projeto político do Partido dos Trabalhadores, Teixeira (2013) e Avritzer (2016) demonstram através de análises quantitativas no número de conselhos e conferências nacionais, e, da criação de

orçamentos participativos em nível local, que a orientação da política petista se manteve ligada a institucionalização de práticas participativas em espaços públicos.

Por um lado, a entrada do PT foi decisiva para a proliferação de instâncias participativas, porém menos incontestáveis foram as alterações na ideologia partidária e em seu projeto político. Nessa conjuntura, os anos 2000 marcam além da ascensão do PT na esfera federal, os limites de seu projeto. Segundo Avritzer (2016), esses limites são justamente definidos em torno da questão ambiental, onde surgem os conflitos mais pungentes relacionados à participação no governo petista. Dois principais momentos marcaram a política petista em relação à questão ambiental. O primeiro sinaliza a inclinação de se instaurar compromissos com a demarcação de reservas extrativistas e indígenas – compromissos originados das lutas de movimentos socioambientais Amazônicos – que resultou na demarcação da Reserva Indígena Raposa do Sol em abril de 2005, através da sanção do Decreto de 15 de abril de 2005.

Nesse primeiro momento, pode-se também incluir a criação de uma série de Unidades de Conservação, iniciada no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, mas que se manteve de maneira ascendente, principalmente no primeiro mandato de Lula (ICMBIO, 2018). A proliferação de Unidades de Conservação no país a partir de 1998 é resultado de compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) – ratificada durante Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, popularmente conhecida como Rio 92 (BRASIL, 1998; BRASIL, 2004; LAGO, 2006; BARROS-PLATIAU, 2011).

Já o segundo momento é marcado, segundo Avritzer (2016), pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, a obra mais suntuosa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que ocasionou inúmeros conflitos com as populações indígenas Amazônicas, principalmente no desenrolar das audiências públicas, no qual as quatro reuniões foram coordenadas pela Eletronorte com um parco envolvimento das populações indígenas e maioria do quórum formado por políticos locais.

Cabe ressaltar, que a edificação de Belo Monte não foi a única política que marcou os impasses do governo petista com questões socioambientais, apesar de ser o caso mais midiaticizado e marcante. Segundo Margarit (2013), o discurso desenvolvimentista do PAC (com foco na construção de rodovias, hidrovias e hidrelétricas) gerou uma série de conflitos com as populações diretamente afetadas por essas obras.

As hidrelétricas são um capítulo extremamente importante nos desenvolvimentos de conflitos socioambientais e participativos relacionados ao PAC, apenas na Amazônia foram propostos 18 projetos de construção de usinas hidrelétricas, sendo que três destes possuíam grande magnitude (o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, em Rondônia, o Complexo Hidrelétrico do Rio Tapajós, no Pará e Mato Grosso e a já mencionada Usina Hidrelétrica de Belo Monte, também no Pará). Carregando o estigma de autoritários, esses projetos foram marcados por reduzidos níveis de participação da sociedade e considerável repressão por parte do Estado. A presença do Exército, da Força Nacional e da polícia foi cenário frequente durante a implementação dos empreendimentos (MARGARIT, 2013).

Um exemplo que demonstra a magnitude da inadvertência com a temática socioambiental é apresentado por Silva & Toledo (2015), e fundamenta-se na elaboração da Medida Provisória 558/12, convertida posteriormente na Lei nº 12.678/12, que suprimiu 91.308 hectares de sete Unidades de Conservação (Parque Nacional dos Campos Amazônicos, Parque Nacional Mapinguari, Parque Nacional da Amazônia, Floresta Nacional de Itaituba I, Floresta Nacional de Itaituba II, Floresta Nacional do Crepori e a Área de Proteção Ambiental Tapajós) no intuito de implementar o Complexo de Hidrelétricas Tapajós, no Pará e no Mato Grosso.

Os conflitos relacionados à hidrelétrica de Tapajós, no entanto, transcendem a questão da supressão das Unidades de Conservação, e irrompem-se principalmente em consequência aos impactos severos que provocariam nas terras indígenas nas mais de 30 comunidades do povo Munduruku e em comunidades ribeirinhas, através do alagamento das terras e modificação da estrutura territorial. O conflito central referiu-se a ausência de consulta pública prévia com a participação da população ribeirinha e dos Munduruku, além da presença de aparatos de coerção da sociedade política (MARGARIT, 2013, SILVA & TOLEDO, 2015)²².

Esses conflitos e tensões no que tange as questões ambientais, assim como o desagrado de grande parte da sociedade brasileira com as gestões públicas federal, estaduais e municipais, promoveram uma alteração no protagonismo que a esquerda brasileira e o PT detiveram sob a dinâmica participativa desde a redemocratização,

²² Nesse caso específico, a pressão de movimentos sociais, ambientalistas (como o Greenpeace), dos Mundurukus e da Fundação Nacional do Índio (a Funai), teve como desdobramento o cancelamento das obras pelo IBAMA.

devido a chegada de setores conservadores nas manifestações ocorridas em junho de 2013 (AVRITZER, 2016).

A importância das manifestações ocorridas em 2013 é relatada por Gohn (2013). A autora argumenta que um movimento da magnitude que ocorreu em 2013 foi observado em apenas três períodos de nossa história: as greves e paralisações anteriores à ditadura militar, em 1964 (e os movimentos estudantis de 1968), as manifestações pelas eleições diretas em 1984 (movimento que ficou conhecido como “Diretas já”), e as passeatas dos “caras pintadas” pelo impeachment do presidente Fernando Collor de Melo.

Em suas análises, Tatagiba (2014), afirma que as manifestações de 2013 foram estimuladas pela concepção de que a sociedade organizada tem o poder de influenciar o poder público e interpreta que a significância dos protestos de 2013 reside justamente na inovação que estes trouxeram para a forma tradicional de se fazer política institucional e contestatória no país, o que gerou inúmeras incertezas na esfera política (a análise foi realizada antes do impedimento da presidenta Dilma, mas essas incertezas se lançam até hoje).

Castells (2013), ainda no calor dos acontecimentos, concebeu os protestos de 2013 como apartidários e espontâneos desde suas origens. No entanto, Tatagiba (2014) e Avritzer (2016), analisam a conjuntura política brasileira que emerge da redemocratização mais a fundo e assumem posturas diferentes da de Castells (2013). Avritzer (2016) argumenta que as manifestações de 2013 foram desencadeadas por movimentos de esquerda (como o Movimento Passe Livre (MPL) e os Comitês Populares dos Atingidos pela Copa - COPACs), que tinham como demandas os preços abusivos das passagens de ônibus, a melhoria da qualidade no transporte público e críticas as ações coercitivas da polícia e a algumas agendas do governo de Dilma (principalmente relacionadas aos acordos políticos com partidos que não compartilham o mesmo projeto político do PT). Porém, no desenrolar das manifestações, as lideranças políticas de esquerda foram perdendo o controle destas, e, devido o estabelecimento dessa lacuna representativa, foram sendo cooptadas por setores conservadores. O movimento se expandiu quantitativamente por todo o território brasileiro, e com a chegada dos novos atores as pautas foram se diversificando, reivindicações relacionadas à saúde, a educação e a segurança pública emergiram nesse cenário, e a crítica ao governo federal passou de uma condição periférica a questão central.

A perda de controle das manifestações por lideranças do MPL e COPACs se expressa de duas formas adicionais, a saber, com a ascensão de alguns sites de agenda abertamente conservadora entre as autoridades da internet, tais como o Movimento Contra a Corrupção Acorda Brasil. Esse movimento já expressa uma questão que se colocará na conjuntura política depois de 2013: a seletividade na luta contra a corrupção que ignora determinados casos e foca nos elementos que comprometem o PT (AVRITZER, 2016, p. 72).

Apesar de o movimento ter se iniciado com uma demanda dos movimentos associados às esquerdas, a ideia do “apartidarismo” definida por Castells (2013), não é de todo equivocada, já que Tatagiba (2014) alega que não houve envolvimento significativo dos partidos políticos na direção das manifestações, na mobilização e recrutamento de pessoas (como ocorreu nas manifestações pelas “Diretas já” e pelo *impeachment* do presidente Collor), apesar da orientação política a esquerda do Movimento Passe Livre e a existência de alianças com o PSOL, o PSTU, o MST e o Sindicato dos Metroviários na viabilização dos protestos. Ademais, com o desenrolar do movimento ocorreu grande repúdio aos militantes de partidos políticos e de Movimentos Sociais.

A ausência de partidos políticos e Movimentos Sociais como organizadores, mobilizadores e para capitanear o diálogo entre sociedade civil e sociedade política forneceu o caráter *sui generis* aos ciclos de protestos de 2013, pois sem essas institucionalidades para definir as pautas das reivindicações, estas se tornaram difusas, plurais e em muitas vezes antagônicas. Apesar de terem sido convocadas em decorrência ao aumento da passagem pelo MPL, o que se observou com a ampliação dos protestos foi o levante de uma série de novas bandeiras. A aspiração dos manifestantes em produzir política de contestação e influenciar as políticas públicas de modo não institucional, indica o descrédito conferido aos moldes tradicionais de fazer política (TATAGIBA, 2014).

Essa crise de representatividade da política brasileira, em particular dos partidos políticos é também relatada por Dagnino (2002) e Dagnino, Olvera & Panfichi (2006). Os partidos políticos possuem em tese a função de mediar à interação entre sociedade civil e sociedade política, tanto que Gramsci (2001), dentro do seu conceito de Estado ampliado, inclui os partidos como componente da sociedade civil (devido a sua função de elaborador e ser difusor de ideologias e consensos). Entretanto, na prática, inúmeros partidos vinculam suas ações aos interesses da sociedade política, tornando sua atribuição mediadora tendenciosa, marcada por posições de favoritismo, clientelistas,

paternalistas e muitas vezes restritas apenas ao período eleitoral (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006).

Esse cenário, desencadeado pelas manifestações de 2013, abre precedentes para a realização das manifestações de 2014 e 2015 que culminaram na destituição da então presidenta Dilma, marcadas pela desconfiança na política institucional, pelo estabelecimento de uma agenda anticorrupção seletiva – devido o foco ser um único partido, e, também, devido à inexistência de debate crítico sobre os fundamentos das práticas políticas brasileiras, como o financiamento das campanhas eleitorais e as alianças com grandes grupos empreiteiros –, pela ampla intervenção midiática, pelo apoio de partidos políticos de direita e pela ocupação das ruas pela classe média (AVRITZER, 2016).

Isso posto, todas essas questões devem ser analisadas ao estudar a participação no âmbito do Estado brasileiro. Todas essas linhas não possuem o intuito de deslegitimar a participação como política pública, apenas revelar os entraves que o caminho democrático-participativo tem se deparado no Brasil. A participação tem inúmeras potencialidades, que em seu sentido democrático, é importante para fomentar novas formas de controle social do Estado, emancipação de alguns segmentos da sociedade civil, repartição de benefícios socialmente construídos e compartilhamento de decisão e poder.

No entanto, existem em concomitância as potencialidades, os desafios gerados devido à existência de projetos participativos autoritários, neoliberais e o contexto histórico da fundação da sociedade e política no Brasil, assentados em relações autoritárias, clientelistas e hierarquizadas. Nessa perspectiva, reconhecer os entraves para o alcance do projeto político democrático-participativo é essencial para proporcionar um direcionamento de ações voltadas para a superação desses entraves.

A participação, como defende Demo (1988) é processo e conquista, e, por isso mesmo, possui um caráter inconstante, mutável e sempre em desenvolvimento, de acordo com o autor: “não existe participação suficiente nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (DEMO, 1988, p. 32).

A participação dos grupos subalternos na gestão pública tem potencialidade de modificar a estrutura político/econômica vigente, apesar da fragmentação destes grupos e de sua dificuldade de unificação. E, talvez por esse motivo seja tão rechaçada por alguns grupos dominantes e/ou dirigentes, já que de acordo com Demo (1988, p. 2): “é

preciso entender que participação que dá certo, traz problemas. Pois este é o seu sentido. Não se ocupa espaço de poder sem tirá-lo de alguém”.

Um exemplo categórico que a participação da sociedade civil assusta os grupos dominantes e dirigentes desponta da aprovação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social. Uma grande polêmica a respeito do decreto surgiu principalmente por alguns agentes midiáticos e políticos (como deputados federais e senadores) sob a alegação de que este seria um entrave à democracia representativa – como é possível observar nos artigos dos jornais ‘Folha de São Paulo’, ‘Estadão’ e ‘O Globo’ (CONSELHOS..., 2014; MUDANÇA..., 2014, NOBLAT, 2014).

No ano de 2019 foi publicado o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Apelidado de “revogação”, esse documento extingue e estabelece limitações para todos os órgãos colegiados federais criados por decretos, atos normativos inferiores aos decretos, atos de outro colegiado e até mesmo aqueles cuja lei não versa sobre as competências ou a composição dos colegiados (BRASIL, 2019, art. 1º). Consideram-se inclusos na definição de colegiados: os conselhos, as comissões, os grupos, as juntas, as equipes, as mesas, os fóruns, as salas e “qualquer outra denominação dada ao colegiado” (BRASIL, 2019, art. 2º). Desse modo, o Decreto nº 9.759/19 inclui uma infinidade de instituições passíveis de serem extintas ou limitadas, ademais, revoga o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS (BRASIL, 2019, art. 10)²³.

3.3. Conselhos: instituições para a participação

Os conselhos são definidos por Avritzer (2011) como instituições que viabilizam a participação política de diversos grupos da sociedade, e, que apontam para a ampliação da participação destes grupos e o aprofundamento da democracia. Já Loureiro & Cunha (2008, p. 238), definem conselho como sendo o espaço público onde

²³ No dia 12 de junho de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, que solicita a suspensão de dispositivos do Decreto nº 9.759/19. Porém, o julgamento foi suspenso e até a data de envio desse relatório ainda não havia sido retomado.

estão “inscritas as intencionalidades, os diálogos e as disputas dos agentes sociais que participam do processo, e, da mesma forma onde está inscrita a concepção que norteará o grupo formado em sua prática de gestão”.

Apesar de constituírem em uma das estratégias participativas mais utilizadas no país e ser um importante espaço para a construção do diálogo entre diferentes atores sociais, a participação ativa dos diversos grupos da sociedade civil não é necessariamente indiscutível dentro dos conselhos. De acordo com Loureiro (2012) pode haver manipulações durante o desenvolvimento e desenrolar dos conselhos. Alguns grupos dominantes visam valer-se da reputação positiva destes para apenas minimizar conflitos e manter sua posição privilegiada. A respeito dos conselhos Loureiro & Cunha (2008) afirmam que:

É certo que não devem ser vistos como garantia da participação e da democracia. Há um longo histórico de criação de conselhos dos mais diferentes tipos em inúmeros países, ocorrendo avanços e também muitos problemas de manipulação, burocratização e pouca autonomia de decisão. Logo, precisam ser entendidos em suas contradições e potencialidades, constituindo-se em espaços públicos que merecem ser resguardados e fortalecidos com a nossa participação direta e, no qual, aprendemos a construir uma cultura democrática, popular e cidadã no Brasil (LOUREIRO & CUNHA, 2008, p. 245).

Neste contexto, os conselhos podem ser instrumentos da revolução passiva burguesa. Todavia, cabe ressaltar a importância dos conselhos como instituições para a instauração de práticas participativas na gestão democrática do bem público, e, nesse ponto, podem ser estruturas de desarticulação da revolução passiva burguesa e de disputa por hegemonia pelos grupos subalternos, através do desencadeamento de catarses. Desse modo, tanto a elaboração dos mecanismos legais, como leis e decretos, que vislumbrem essa prática, quanto à instituição de conselhos em áreas protegidas são estratégias de grande relevância e que não podem ser descartadas.

A dicotomia entre se instituir conselhos consultivos ou deliberativos é uma disputa a parte, já que conselhos deliberativos instauram a equidade de decisão pelos diversos segmentos sociais que compõe o conselho no processo de gestão e os conselhos consultivos permitem que os conselheiros e conselheiras se manifestem sobre os diferentes assuntos, mas a decisão final fica a cargo do presidente do conselho (GOHN, 2011).

No entanto, Tatagiba (2002), restringe o conceito de conselho gestor à atividade deliberativa, de acordo com a autora (*op. cit.*) “os conselhos gestores de políticas

públicas, são, portanto espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54). Apesar de Tatagiba (2002) descrever os conselhos de modo vinculado à deliberação, Tatagiba (2004) reconhece o potencial participativo dos conselhos consultivos, e principalmente como entidades com capacidade de exercer o controle social do poder público pela sociedade, dos recursos financeiros ou mesmo de diálogo, sendo instituições onde as diversas classes podem expor suas reivindicações e influenciar na elaboração de planos e projetos:

Um conselho bem-sucedido pode não ter sua ação diretamente relacionada à deliberação (“induzir o Estado à ação”), mas ao controle social do Estado (no sentido fiscalizatório que visa “impedir o Estado de transgredir”), ou a uma eficiente vocalização das demandas, ou a uma junção feliz dessas características. Conselhos com baixa capacidade deliberativa podem ser fortes no controle da aplicação dos recursos orçamentários, ou na execução dos programas e projetos (TATAGIBA, 2004, p. 360).

Já na publicação do ICMBio organizada por Abirached & Talbot (2014), os conselhos consultivos de UCs são considerados conselhos gestores, sendo em Unidades de Conservação a dicotomia entre consultivo e deliberativo observada na Lei nº 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), pois, apesar da obrigatoriedade de instituição de conselhos gestores determinada por esta lei, das 12 tipologias de Unidades de Conservação, apenas duas; a Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável devem ser geridas através de conselhos deliberativos (ambas definidas como Unidades de Uso Sustentável). Nessa perspectiva, é possível observar que em todas as Unidades de Proteção Integral e em cinco das sete Unidades de Uso Sustentável – Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna, Reserva Particular do Patrimônio Natural, a gestão da UC é realizada através de conselhos consultivos (Lei nº 9.985/00, art. 29; art. 18, § 2º; art. 20, § 4º).

Desse modo, pelo menos ao que se refere ao desenho institucional, a participação na grande maioria dos conselhos de Unidade de Conservação não radicaliza no nível do compartilhamento de decisões e poder, e, portanto, a análise do desenho institucional desses conselhos retrata de antemão um ponto desfavorável para a atividade deliberativa. Contudo, há de se ponderar que a realidade vivida pelos conselheiros dentro de cada instituição específica não possui necessariamente relação com a tipologia do conselho, Loureiro, Azaziel & Franca (2003) argumentam que

informalmente, muitos conselhos consultivos podem na experiência do dia a dia possuir uma eficácia deliberativa maior do que as observadas em conselhos deliberativos.

A experiência demonstra que o principal para o bom funcionamento dos conselhos não é tanto a sua classificação em consultivo ou deliberativo, mas o status de legitimidade e representatividade que alcança em função de seu processo de constituição e atuação ser realmente mobilizador. Encontramos no Brasil, conselhos gestores de políticas públicas deliberativos que, por terem sido criados de “cima para baixo”, são instâncias viciadas que reproduzem o favorecimento de determinados setores e o clientelismo, em nada condizentes com os princípios preconizados e inerentes à concepção dos espaços de exercício da democracia participativa (LOUREIRO, AZAZIEL & FRANCA, 2003, p. 28).

As pesquisas sobre Instituições Participativas (IPs), incluindo os conselhos, aumentaram consideravelmente nos anos 1990. Porém, os primeiros estudos se diferenciam drasticamente dos realizados nas décadas posteriores, pois as pesquisas pioneiras nessa temática focavam, sobretudo, na quantidade, na proliferação destas instâncias e no aumento das possibilidades de participação da sociedade (DAGNINO, 2002; GOHN, 2011). Já nas décadas subsequentes, a preocupação das pesquisas converte-se na questão da qualidade do processo participativo nas instituições participativas (VAZ, 2011).

Com relação à preocupação com a qualidade do processo deliberativo, esta é vislumbrada em fatos (vivenciados pelo pesquisador ou encontrado em atas, regulamentações, regimentos, normas e decretos) que proporcionam o estudo da efetividade, representatividade, qualidade das deliberações, funcionamento e consolidação das instituições participativas.

De acordo com Vaz (2011) os estudos que buscam inferir a qualidade dos processos participativos são distinguidos em três principais categorias: estudos sobre a efetividade deliberativa do conselho, sobre o desenho institucional dos conselhos e sobre a representatividade dos membros do plenário. A efetividade deliberativa pode ser entendida na inclinação para incluir diversos atores (tornando o conselho plural), na capacidade de todos os membros realizarem o controle social e gestão de forma igualitária, na garantia de equidade na proposição de projetos e demandas e no acesso igualitário aos bens públicos. O desenho institucional é reconhecido nas configurações e regras que moldam o funcionamento dos conselhos, observados geralmente nos regimentos internos dessas instituições. E a representatividade é configurada pelo grupo social que determinado conselheiro representa.

Portanto, podemos observar nos parágrafos acima a importância de se estudar os conselhos gestores de UCs, que se bem geridos – a partir de uma maior descentralização deliberativa, com respeito à pluralidade de ideias, paridade qualitativa (além da quantitativa) entre o número de conselheiros e conselheiras representantes do poder público e da sociedade civil, eficácia deliberativa e predisposição dos grupos em compartilhar decisão e poder – podem ser instrumentos de aprofundamento da democracia e de luta pela hegemonia. Desse modo, analisar as potencialidades e os principais problemas do CONPARNA Jurubatiba pode proporcionar indícios para o estabelecimento de estratégias de fortalecimento desse conselho e ainda colaborar com a literatura referente a essa temática.

Para uma compreensão mais abrangente das disputas e intencionalidades inscritas no CONPARNA Jurubatiba, abordaremos no próximo capítulo a história dos municípios que abrangem o PARNA da Restinga de Jurubatiba, assim como o histórico do processo de criação da UC e os embates associados a este. As bases fundacionais das cidades limítrofes e o contexto político/econômico/cultural exercem influência tanto na criação e gestão da área, quanto nos debates realizados no interior do conselho. A exemplo da indústria do petróleo, visto que as influências desta na economia e política destes municípios são múltiplas, assim como a interferência exercida no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, seja por consequência de distúrbios ambientais causados pela cadeia do petróleo ou por meio de medidas de compensação ambiental.

4. PARQUE NACIONAL DA RESTINGA DE JURUBATIBA: CONTEXTO HISTÓRICO, ECOLOGIA E DESAFIOS

Uma cobra obre um ovo
Bem menor que o da ema
Mas cada um tem sua gema
Que começa a ser de novo
O veneno de outra cobra
O galope de outra ema
Porque é da natureza recomeçar
Porque é da natureza recomeçar

Cátia de França

O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba localiza-se na região norte do estado do Rio de Janeiro, encontrando-se estendido por três municípios: Macaé (1%), Carapebus (34%) e Quissamã (64%) (ICMBIO, 2007; CAMPOS, 2015). A localização territorial do PARNA e os contextos sociais, históricos e culturais da região tem relevância para compreendermos as discussões realizadas no interior do CONPARNA Jurubatiba. Por esta razão, não nos deteremos apenas no histórico de criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, mas também abordaremos a história e contexto socioeconômico dos três municípios que o englobam no intuito de compreender como estas características influenciam nas discussões ocorridas no interior do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.

4.1. O Norte-Fluminense e as disputas pela posse da terra

A história de Quissamã e Carapebus encontra-se atrelada a história de Macaé, já que a origem desses três municípios remota a Capitania de São Tomé, e posteriormente ao território de Macaé, do qual fizeram parte até alcançarem suas emancipações.

As três cidades fazem parte do que atualmente conhecemos como mesorregião norte-fluminense; formada pelos municípios de Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Carapebus, Quissamã e Macaé (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO

RIO DE JANEIRO, 2017a). Sendo também, os três municípios, pertencentes ao polo microrregional de Macaé, que possui este último como município sede devido às atividades ligadas a extração de petróleo e gás existentes na cidade (CRUZ, 2006).

Os primórdios da história do norte-fluminense, segundo uma concepção eurocentrada (desconsiderando a presença dos índios Goitacá já presentes nessa área), estão relacionados ao surgimento da Capitania de São Tomé, situada entre as capitanias de São Vicente²⁴ e do Espírito Santo (entre o Rio Macaé e o Cabo de São Tomé). Doadada pela Coroa Portuguesa a Pero Góes em 1536, devido as suas ações consideradas de grande dedicação e valentia durante a primeira expedição portuguesa com propósito colonizador, comandada por Martim Afonso de Souza em 1530 (CARVALHO, 1888; LAMEGO, 1945).

Pero Góes, após obter as terras, funda em 1538 o primeiro vilarejo da capitania, batizado de Vila-da-Rainha (onde atualmente encontra-se o município de São João da Barra) (LAMEGO, 1945; 1946; 1958). No entanto, a capitania sucumbe em consequência de ataques dos Goitacás²⁵, da carência de recursos financeiros e da geologia da região, que impedia a atracação de navios (LAMEGO, 1945; 1958):

A injustiça contra Pêro de Góis é clamorosa, e, além do mais, esquecida uma das causas principais de seu fracasso. Foi esta a geologia brasileira. As formações litorâneas dessa região impedem a existência de bons portos naturais, o que não acontece com aquelas outras capitanias, ponto forçado de estadia para as grandes frotas do Reino, que, a par dos recursos bélicos, lhe reavivam continuamente os núcleos de material humano e lhes reforça ao mesmo tempo o contacto com a metrópole (LAMEGO, 1945, p. 54).

Devido a todos os problemas, Gil Góes (filho de Pedro Góes) abre mão da capitania e a devolve para a Coroa Portuguesa. Ao saber da vacância da capitania, Miguel Ayres Maldonado, João de Castilho, Gonçalo Corrêa de Sá, Manoel Corrêa, Duarte Corrêa, Miguel da Silva Riscado, e Antônio Pinto Pereira, homens com as alcunhas de capitães – denominação conferida entre os anos de 1578 e 1582, durante as

²⁴ A junção das antigas Capitanias de São Tomé e de São Vicente constitui o atual estado do Rio de Janeiro (ALMEIDA, 2013).

²⁵ Lamego (1945) relata que os ataques dos Goitacás foram, todos, reações às circunstâncias adversas vivenciadas por estes, contrariando o estigma de selvagens e implacáveis conferido a esse grupo pelos portugueses. A primeira investida dos Goitacás contra os colonos decorreu durante uma viagem de Pero Góes a Portugal, esta foi incitada por um navio corsário português que capturou o cacique Goitacá, e, mesmo mediante pagamento do resgate, entregou o cacique para uma tribo rival, que matou o chefe e gerou a revolta nos Goitacás. E outra ofensiva foi realizada na gestão de Gil Góes, onde após “apadrinhar” uma índia Goitacá, sua mulher enciumada, após uma viagem do donatário, ordena o açoite da Goitacá, fato que motiva outro ataque dos Goitacás.

lutas contra os franceses e seus aliados tamoios e tupinambás – peticionam junto ao governador Martim de Sá a concessão de sesmarias na capitania abandonada como retribuição aos serviços militares prestados por estes capitães à colônia (LAMEGO, 1958). O pedido destes foi atendido, e, em 20 de agosto de 1627 as sesmarias relativas à antiga capitania de São Tomé são outorgadas em nome dos sete capitães (GABRIEL & LUZ, 2012).

Lamego (1945, 1946) argumenta que a efetiva povoação do norte-fluminense se consolida a partir da conquista da região por estes fidalgos. Miguel Ayres Maldonado e seu grupo fazem três viagens a região, e, já na segunda, levam gado e fazem a edificação de currais (LAMEGO, 1945; GABRIEL & LUZ, 2012). Como a região se mostra propícia à criação de gado, ao voltarem à capitania de São Vicente encontram pessoas interessadas em arrendar algumas localidades das sesmarias. A criação de gado se torna a vocação econômica da região, e com os rebanhos formados não tardaram a surgir os primeiros engenhos (LAMEGO, 1945).

No entanto, ao fim do Roteiro dos Sete Capitães (publicado por GABRIEL & LUZ, 2012), está anexada uma escritura, datada de 09 de março de 1648, intitulada de ‘Escritura de Composição e Repartição dos Currais dos Goytacazes’, mas também de acordo com Gomes (2012) denominada por Miguel Ayres Maldonado como “Escritura Endiabrada, forjada pelo General Salvador Correia de Sá e Benevides de mãos dadas com os Jesuítas *et reliquia*”. Nessa escritura as terras norte-fluminense foram divididas entre os dois dos capitães vivos (Miguel Ayres Maldonado e Antônio Pinto), seus herdeiros e os herdeiros dos capitães já falecidos (que ficaram com quatro quinhões e meio), o General Salvador e Côrrea de Sá e Benevides (três quinhões), a Companhia de Jesus (três quinhões), a Pedro de Sousa Pereira (1 quinhão) e para os beneditinos (meio quinhão).

De acordo com o relato de Maldonado no documento “Roteiro dos Sete Capitães”, a prosperidade e fecundidade de suas sesmarias aguçou o interesse do General Salvador Corrêa de Sá e Benevides que junto com aliados jesuítas e beneditinos invocaram a posse de partes da região, sob a alegação de que estes últimos auxiliariam na pacificação e banimento dos Goitacás²⁶ (GABRIEL & LUZ, 2012).

Para Gomes (2012) a redistribuição das sesmarias, que a princípio pertenciam apenas aos sete capitães e seus herdeiros, constitui em uma ação estratégica de Portugal,

²⁶ Muito embora o autor do Roteiro dos Setes Capitães, Miguel Maldonado, alega neste registro que os índios se mostraram passivos em todas as incursões realizadas pelos capitães (GABRIEL & LUZ, 2012).

pois uma área extensa como o atual norte-fluminense, na visão do colonizador português, necessitava de ser povoada e defendida, no intuito de evitar as invasões de corsários e piratas, assim como ser explorada e gerar recursos para a metrópole portuguesa (em guerra com a Espanha naquele momento).

Vinte seis anos mais tarde, em 1674, o General Salvador Correia de Sá e Benevides peticionou ao Governo geral a totalidade das terras outrora pertencentes à extinta Capitania de São Tomé, assim a capitania renomeada com o nome de Capitania da Paraíba do Sul foi doada aos filhos do General Salvador Correia de Sá e Benevides; Martim Corrêa de Sá e João Corrêa de Sá (LAMEGO, 1958).

Diante de todo esse contexto, podemos observar que o povoamento da região norte-fluminense está atrelado a uma série de atores, e não apenas aos Sete Capitães. Além dos atores ditos oficiais, devido à aquisição das terras de modo documentado e do prestígio social desses indivíduos, Lamego (1945) ressalta que anterior à chegada dos Sete Capitães existia na região da foz do Rio Paraíba, desde 1622, onde se localiza atualmente o distrito de Atafona (pertencente a São João da Barra), uma comunidade de pescadores oriundos de Cabo Frio. Ademais, as ações realizadas e narradas pelos capitães e sua comitiva no “Roteiro dos Sete capitães” é frequentemente perpassada por encontros com demais indivíduos, como os Goitacás e suas aldeias, e também com onze naufragos que viviam em uma das aldeias encontradas pelos capitães.

4.2. Macaé: de arraial sem “gente de maior consideração” a potência petrolífera

Com relação à área de maior interesse desse estudo, a microrregião de Macaé, formada nos primórdios também pelos outros dois municípios no qual se encontra o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, Carapebus e Quissamã, quando saiu à primeira comitiva dos sete capitães para reconhecimento da área, em 1632, já existia em Macaé uma povoação, composta por pescadores e “mamelucos”. Observa-se também no relato de Maldonado a existência de comércio entre os moradores de Macaé e os goitacás habitantes das margens da atual Lagoa Feia.

Nisto, nos informou muito bem a respeito dos selvagens, que havia uma pequena aldeia deles em um lugar beira-campo, ao pé de um pontal da Lagoa Grande, segundo diziam os mamelucos, e que eram pacíficos e que alguns vinham a Macaé e tinham relações; e na ponta do cabo de São Tomé havia outra aldeia, porém com maior grandeza (GABRIEL & LUZ, 2012, p. 22).

De acordo com Lamego (1958), a história do surgimento do município de Macaé está estritamente relacionada com o de Cabo Frio, e, antecede a chegada dos sete capitães na região. A atual cidade de Cabo Frio era o reduto original dos Tamoios e foi durante o século XVI alvo constante de corsários e piratas franceses, holandeses e ingleses. O enfrentamento aos corsários estrangeiros e com os tamoios (e depois com os goitacás) impulsionou o povoamento do local, devido à ameaça que estes se constituíam aos territórios portugueses²⁷. A fundação do povoado de Cabo Frio, datada de 1615, se estabeleceu a partir da construção de um forte na área onde hoje se localiza o Canal do Itajuru.

No mesmo ano, foi determinado pelo Governador-Geral, que se estabelecesse em Macaé, em frente ao arquipélago de Santana, uma aldeia composta de 100 a 200 índios Carijós (LAMEGO, 1946; LAMEGO, 1958), que segundo Lamego (1945) eram liderados pelo filho do cacique Araribóia, Amador de Souza. De acordo com Soffiati (2011), esta aldeia deu origem posteriormente à vila e a cidade de Macaé.

Cabe também ressaltar que as terras limitadas pelo Rio das Ostras (na época conhecido como Rio Leriipe ou Rio Seripe) e pelo Rio Macaé (que constitui parte do território atual de Macaé) foi doada aos jesuítas em 1630 através de sesmarias, ou seja, dois anos antes da chegada dos sete capitães. A princípio a região contava apenas com um curral, sendo a pecuária a primeira atividade econômica de Macaé. A agricultura, com o plantio de cana-de-açúcar e a construção de dois engenhos (um próximo à margem do rio Macaé e outro nas imediações da lagoa de Imboassica) despontou somente no século XVIII (LAMEGO, 1958). No entanto, a produção agrícola para abastecimento da população local já era realizada desde o tempo pré-colonial, desempenhada pelos índios goitacás, que possuíam seus modos tecnológicos de cultivo de diversas variedades agrícolas, e, continuou a ser executadas nas sesmarias dos

²⁷ Os Tamoios eram aliados dos franceses no início da colonização brasileira, e, por isso, representavam uma ameaça à coroa portuguesa. Lamego (1958) narra os ataques realizados em 1575, aos tamoios habitantes de Cabo Frio por ordem do governador do Rio de Janeiro, Antônio Salema, através da organização de uma tropa formada por 400 homens brancos e 700 *índios* (generalização do autor e não nossa). Os Tamoios que sobreviveram aos ataques foram aldeados na serra de Macaé, e mais tarde, em 1599, participaram junto com os portugueses das lutas contra os goitacás que se estabeleceram em Cabo Frio e Macaé. Posteriormente, outra expedição foi responsável pelo genocídio de grande parte dos goitacás, os sobreviventes fundaram duas aldeias, uma nas margens da Lagoa Feia e outra no Cabo de São Tomé. A existência dessas duas aldeias citadas por Lamego (1958) é corroborada pelo relato descrito no Roteiro dos Sete Capitães.

jesuítas, desta vez também em escala regional (com o fornecimento de alimentos para a cidade do Rio de Janeiro) (KNAUSS, 2001).

Em 1759, foi sancionado um decreto determinando a expulsão dos jesuítas do país, assim as sesmarias de Macaé pertencentes à Companhia de Jesus foram confiscadas pela coroa portuguesa, os padres foram presos e as aldeias indígenas existentes na região foram invadidas pelos moradores de Cabo Frio (LAMEGO, 1958).

A atividade econômica de Macaé, nesse primeiro momento, é marcada pela agricultura, sendo o plantio da cana e a instalação de engenhos para a produção do açúcar as principais atividades agrícolas. Paralelamente ao plantio da cana-de-açúcar ocorriam também plantios de mandioca, arroz, feijão e milho. Outra atividade econômica relevante foi o extrativismo vegetal para o comércio de madeira (SOFFIATI, 2011). De acordo com Lamego (1958), o povoado contava com extensas matas e significativas árvores de interesse econômico:

Entre as qualidades de madeira mencionaremos: arazá, goiaba (muito procurada para dormentes), sipipira, óleo vermelho, roxinho, araribá, ipês, sapucaia, pau-ferro, massaranduba, angelim, graúna preta, graúna ruiva, jataí, choque-choque, feijão-do-mato, pimenta, aparaiú, guaranhém (ou buranhém), bicuíba, cedro, cerejeira, canelas, cacunda, tapinhoã, caixão (ou jequitibá), pequiá, gurubu (ou gonçalo-alves), etc. (LAMEGO, 1958, p. 131).

É interessante observar que o extrativismo ainda é um dos pilares econômicos da cidade, representado pela atividade petroleira (KNAUSS, 2001). Apesar da recente crise vivida pelo município e pelo setor petrolífero, ainda constitui na principal atividade econômica de Macaé (PIQUET *et al.*, 2017).

Macaé constituía em um arraial subordinado a Cabo Frio desde 1615, e, apenas em 1813 que o arraial alcança a categoria de vila, através de um alvará expedido pelo então Príncipe Regente Dom João, sendo denominada de Vila de São João de Macaé (LAMEGO, 1958; PARADA; 1995; KNAUSS, 2001).

Trinta e três anos após a fundação da Vila de São João de Macaé, em 1846, Macaé é elevada ao status de cidade através da promulgação da Lei nº 364 da Assembleia Legislativa Provincial do Rio de Janeiro (PARADA, 1995; KNAUSS, 2001). Já em 1874, devido à sanção do Decreto nº 2012, de 16 de maio de 1874, Macaé eleva-se a condição de comarca, transformando-se em um município com instâncias jurídicas (LAMEGO, 1958). A importância do núcleo populacional para a agroindústria

açucareira e também para o tráfico de escravos colaborou diretamente para a elevação de Macaé a cidade (KNAUSS, 2001).

A relevância da produção açucareira é tamanha para a região, que o primeiro Engenho Central do Brasil, foi erguido em Quissamã no dia 12 de setembro de 1877 (LAMEGO, 1958)²⁸.

A partir da metade do século XIX, além da produção do açúcar, desenvolvem-se na região serrana da cidade, cultivos de café, que junto com a agroindústria açucareira se tornou um dos alicerces econômicos de Macaé (KNAUSS, 2001).

Ainda em meados do século XIX, em 1844, inicia-se a grande obra do canal que ligaria Macaé a Campos dos Goytacazes, conhecido como canal Campos-Macaé (LAMEGO, 1958). De acordo com Knauss (2001) foi a maior construção pública do período imperial e segundo Soffiati (2007) constitui no segundo maior canal artificial do mundo em comprimento, alcançando uma extensão de aproximadamente 100 quilômetros.

A implantação do canal ocorreu sob a justificativa de ligar os municípios de Macaé e Campos, principalmente no que tange ao transporte de produtos agrícolas e também para o deslocamento de pessoas, assim como com finalidades sanitárias (LAMEGO, 1958), pois as áreas alagadas, como brejos e mangues eram vistas no século XIX como fontes das causas de miasmas (qualquer contaminação genérica causada por microrganismos) (NASCIMENTO & SILVA, 2008).

Concluído somente em 1872, 28 anos após o início das obras, o canal que teve como maior força produtiva a mão de obra escrava²⁹, foi logo substituído pela Ferrovia Macaé-Campos, inaugurada em 1875. A esse respeito Lamego (1958, p. 103) afirma: “decorridos três anos, a navegação do canal foi abandonada, por ter sido aberto o tráfego por linha férrea, em 23 de junho de 1875, pois os interessados preferiam êsse meio de comunicação, mais rápido e cômodo”.

Apesar da efemeridade de seu funcionamento, o canal modificou a estrutura espacial e social de Macaé, de acordo com Lamego (1946) foi a construção do canal, e,

²⁸ Outras duas usinas foram edificadas na cidade de Macaé, a da Conceição, em Conceição de Macabu, e a Usina de Carapebus, inaugurada em 1928 (LAMEGO, 1958). Almeida (2013) ainda relata que houve em 1918, a fundação da Usina Cabiúnas, mas esta vivenciou pouco êxito e concluiu suas atividades em 1930.

²⁹ Apesar de Penha (2012) não desconsiderar o possível emprego de colonos europeus e negros libertos nas obras de construção do Canal Campos-Macaé, dado as políticas migratórias dos anos 1840, assim como o registro de utilização de colonos em outras obras públicas, e, por fim ao art. 3º da Lei nº 333 de 11 de maio de 1844, que abria precedente para a contratação de funcionários europeus nas obras do canal Campos-Macaé.

posteriormente da estrada de ferro, que proporcionou o desenvolvimento de um comércio mais consistente e maior movimentação da cidade. Knauss (2001) relata que as grandes obras de transporte foram responsáveis pelo incremento do setor fabril em Macaé, com o surgimento de diversas indústrias manufatureiras.

Esse primeiro momento de Macaé, que se inicia com o povoamento da localidade, para Soffiati (2011), se trata de uma história de longa duração, já que se prolonga até o início dos anos 1970, quando se instala na região o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS).

A partir do estabelecimento do DNOS o Poder Público passa atuar com mais regularidade na cidade de Macaé, através das obras de retilinização da foz e dos baixos cursos do Rio Macaé e do Rio São Pedro (principal tributário do Rio Macaé), gerando o segundo momento o qual define Soffiati (2011). Essas obras são realizadas devido à influência do discurso higienista, e, principalmente, para o surgimento de terras passíveis de serem destinadas as atividades agropecuárias. O processo gerou uma série de modificações na paisagem do entorno do Rio Macaé e também na dinâmica espacial e de uso da cidade, dentre as transformações pode-se citar a sedimentação das áreas de manguezal, a amplificação da velocidade de fluxo das águas do Rio Macaé, o alagamento periódico de áreas até então não alagáveis, a devastação da flora e fauna local e o surgimento da Ilha Caieira e da Ilha Colônia Leocádia (SOFFIATI, 2011).

A década de 1970 é marcada pela chegada da Petrobras na cidade, devido à descoberta de petróleo na Bacia de Campos³⁰ em 1974, que definiu e vem definindo até os dias de hoje a constituição espacial e socioeconômica de Macaé (CRUZ, 2006; NETO, 2006). Por sediar a unidade da Petrobras, e, em decorrência disso uma série de unidades de outras empresas relacionadas diretamente e indiretamente com a extração de petróleo e gás, o município de Macaé foi e ainda é o mais afetado pelas atividades de extração do petróleo (SERRA & TERRA, 2006). Nesse sentido, Macaé tem toda a sua estrutura socioeconômica alterada, visto que até então a economia estava baseada na indústria açucareira (principalmente nas regiões de Carapebus e Quissamã), na pecuária, na pesca artesanal, no setor de comércio e serviços e nas pequenas indústrias manufatureiras (PIQUET, 2004).

³⁰ A Bacia de Campos abrange um território que vai desde próximo a Vitória, no Espírito Santo, até o município fluminense de Cabo Frio, com aproximadamente 100 mil Km², possuindo campos de petróleos dispostos em águas profundas (400 a 1.000 m) e ultraprofundas (1.000 a 2.000 m) (BRITO, 2004 *apud* NETO, 2006).

Por consequência da instalação da base operacional da Petrobras em Macaé³¹, o status de polo regional do norte-fluminense é deslocado de Campos de Goytacazes para Macaé, tornando-se a cidade que mais gera empregos formais na região – ligados diretamente ou indiretamente à cadeia de produção do petróleo (NETO, 2006).

De acordo com Totti & Pedrosa (2006), apesar de Macaé ser o epicentro da economia petrolífera, esta movimentação não apenas este município, mas todos os outros pertencentes à região norte-fluminense, visto que todos recebem os royalties oriundos das empresas petrolíferas, incluindo os outros dois municípios limítrofes ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, Carapebus e Quissamã.

No entanto, não obstante os aparentes benefícios gerados pela atividade petrolífera em Macaé e no norte fluminense, essa indústria também gerou grandes impactos socioambientais. A perspectiva da promessa de criação de novos empregos levou ao aumento do fluxo migratório para a cidade e para a região (incluindo Rio das Ostras) (SOFFIATI, 2011; PIQUET *et al.*, 2017). Macaé que era considerada até então uma pequena cidade de vocação rural (nos anos 1970 tinha uma população de cerca de 47 mil habitantes), após a chegada da Petrobras aumenta exponencialmente o número populacional, chegando a possuir 206.728 habitantes em 2010, segundo o último recenseamento realizado pelo IBGE.

Ademais, com a explosão populacional e um alto fluxo migratório, o mercado de trabalho não conseguiu absorver o grande número de trabalhadores, o que gerou um elevado contingente de pessoas em situação de desemprego ou subemprego (SOFFIATI, 2011).

O aumento da população gerou um acelerado crescimento urbano, que devido à inaptidão e falta de preparo do município, foi realizado de forma desordenada, o que ocasionou problemas no abastecimento de água, crescimento do número de moradias em assentamentos precários (ou seja, a favelização, inclusive de uma área limítrofe ao PARNA da Restinga de Jurubatiba, o bairro Lagomar), transtornos relativos ao trânsito de veículos, a concentração da renda nas mãos de poucos habitantes, acentuação das desigualdades sociais, a especulação imobiliária, a ocupação de áreas de restinga junto à praia (como é possível observar nos bairros do Lagomar e do Barreto) e de mangues

³¹ A base operacional da Petrobras em Macaé é constituída segundo Cruz (2018) pela sede e um porto, ambos localizados no bairro de Imbetiba, o Parque de Tubos (situado na saída sul da cidade, limítrofe com o município de Rio das Ostras) e o terminal de Cabiúnas, instalado no bairro de mesmo nome, aonde chegam e partem as tubulações de oleodutos e gasodutos.

próximo ao Rio Macaé (Ilha Colônia Leocádia e Ilha Caieira), aumento da violência, entre tantos outros distúrbios (CRUZ 2018, SOFFIATI, 2011; LOUREIRO *et al.*, 2014).

Somam-se a esses impactos já diagnosticados acima na estrutura urbana do município de Macaé, outros tantos relativos à atividade petrolífera, como: poluição do ar, vazamentos de gás e óleos, contaminação do lençol freático, aumento da poluição de corpos de água como rios, lagos e lagoas (devido à pressão causada pelo aumento populacional), impactos sobre a fauna, flora e ecossistemas locais, inclusive sobre as Unidades de Conservação localizadas nas proximidades desses empreendimentos³² (RAMOS, 2009; FAUSTINO & FURTADO, 2013).

A atividade petrolífera, todavia, entrou em uma profunda crise a partir do final do ano de 2014. Piquet *et al.* (2017) destaca que a crise foi influenciada pela queda internacional do preço do petróleo, sendo no Brasil também acentuada pela política de expansão da atividade petroleira desde 2009, pelo congelamento de preços dos barris de petróleo (que ocasionou o endividamento da Petrobras, e, conseqüentemente acarretou em uma política de contenção de despesas), assim como pela crise econômica e política que atingiu o país.

Os efeitos da crise atingiram drasticamente a região norte-fluminense como um todo, e, especialmente Macaé. A queda na cotação do petróleo provocou a diminuição do valor dos *royalties* e participações especiais repassados para os municípios, que, diante desta conjuntura diminuíram os investimentos com gastos públicos, assim como reduziram o quadro de recursos humanos das repartições públicas e suas autarquias. As demissões foram sentidas em diversos setores, embora que a própria atividade de extração de petróleo tenha sido a que menos teve corte de pessoal. No entanto, nas empresas de apoio a extração de petróleo, muitas responsáveis pela terceirização de serviços, onde os cargos exigem uma menor qualificação, os cortes de funcionários foram significativos. A dedução dos repasses dos *royalties*, juntamente com o índice de desemprego nos setores petrolíferos e para-petrolíferos desencadearam restrições em investimentos e em demanda de profissionais em outros setores, como transportes, atividades administrativas, setor imobiliário, comércio varejista, entre outros (PIQUET *et al.*, 2017).

Nesse contexto, Piquet *et al.* (2017) ressalta a imprudência dos municípios do norte-fluminense em não buscarem alternativas para a diversificação das atividades

³² O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba constitui em uma dessas Unidades de Conservação que são diretamente impactadas pela indústria do petróleo.

econômicas, visto que o setor petrolífero é bastante instável, dependente de flutuações das cotações e da geopolítica internacional, além de ser um recurso não renovável, que tende se exaurir com as explorações.

4.3. Carapebus

Até 1998, a história de Carapebus se confunde com a história de Macaé, no entanto, a partir dessa data ocorre a emancipação da cidade (ALMEIDA, 2013). Carapebus teve sua denominação concedida pelos sete capitães, quando os fidalgos nomearam a Lagoa de Carapebus, devido à presença de grandes aves no local que eram conhecidas por carapebus.

Eram quatro horas da tarde, estávamos em nossas conversas, a respeito de nossa hospedagem, que tão felizes fomos, quando ouvimos gritar para o interior da charneca. Na fé de ser gente pegamos nossas armas, e fomos reconhecer o que poderia ser, andamos um bocado e demos em um lago grande, aonde gritou a segunda vez. Conhecemos então pela espécie do grito não ser gente, mas sim carapebus, aves corpulentas, que nós caçávamos em São Vicente e Santo Amaro. (...) Aí demos à lagoa o apelido dos Carapebus (GABRIEL & LUZ, 2012, p. 37).

O povoamento de Carapebus ocorreu inicialmente numa região conhecida como Gamboa, localizada nas proximidades da Lagoa de Carapebus. A comunidade se estruturou definitivamente após a construção da Igreja da Praia, por volta de meados dos anos de 1700. No entanto, devido as constantes transgressões das águas da Lagoa de Carapebus, a igreja acabou desmoronando e o núcleo do povoamento de Carapebus deslocou-se para áreas mais altas e distantes da praia (ALMEIDA, 2013).

Carapebus até 1813 pertenceu a Campos dos Goytacazes, no entanto, essa situação se altera quando Macaé é elevada a categoria de vila (Vila de São João de Macaé), anexando ao seu território tanto Carapebus quanto Quissamã. Em 1842, Carapebus alcança a condição de freguesia, sendo denominada de Nossa Senhora da Conceição de Carapebus, desmembrada da freguesia de Quissamã (LAMEGO, 1958; PARADA, 1995).

A pecuária foi a primeira atividade econômica da cidade, o gado conduzido e alocado pelos sete capitães na área localizada como Campo Limpo, foi aos poucos dispersando até chegar em Quissamã e posteriormente em Carapebus (ALMEIDA, 2013). A segunda atividade econômica de destaque do município constitui na

agroindústria açucareira, que despontou comercialmente de maneira mais tardia do que a de Quissamã. De acordo com Almeida (2013) a primeira usina fundada em Carapebus, foi a Usina Cabiúnas, que funcionou por um curto período de tempo, de 1918 até 1930. Já em 1928, foi erguida uma segunda usina da cidade, a Usina Carapebus (LAMEGO, 1958). A Usina Carapebus obteve maior êxito do que a Usina Cabiúnas, por se localizar no núcleo central do então distrito de Carapebus, absorvendo o maquinário e a mão de obra existente no local (ALMEIDA, 2013).

A economia do município de Macaé foi durante o século XVIII e XIX alicerçada principalmente no cultivo de cana-de-açúcar e na indústria açucareira, fato que tornou Carapebus e também Quissamã regiões de extrema importância para a economia e sociedade local (LAMEGO, 1958). Almeida (2013) apresenta dados retirados do livro “História da Economia de Macaé”, redigido por Armando Borges, onde em 1922 o distrito de Carapebus possuía uma população mais numerosa que do que Macaé, sendo este último formado por 7.863 habitantes, enquanto Carapebus possuía uma população total de 10.295 moradores.

A produção do café também foi de relevância para o distrito de Carapebus, e, por consequência, para cidade de Macaé, principalmente a partir de meados do século XIX, sendo reflexo da produção que havia se expandido nas serras de Macaé. A junção da agroindústria açucareira e do café impulsionou o desenvolvimento econômico e do comércio local de Carapebus (ALMEIDA, 2013).

Atualmente a Usina Carapebus não se encontra mais em funcionamento, tendo encerrado suas atividades por volta dos anos 2000, trinta anos depois do início do declínio do setor agroaçucareiro no norte fluminense, que remota a década de 1970, coincidindo com a chegada da Petrobras na região (CRUZ, 2006).

A partir dos anos 1970, muitos são os investimentos realizados na modernização da indústria agroaçucareira, que tem como ponto alto o programa governamental Proálcool, criado em virtude do aumento do preço do petróleo (PIQUET, 2004; NETO, 2006). Essa reestruturação acaba por transferir a propriedade das usinas para empresários externos ao norte-fluminense, entretanto, durante o processo de modernização, o preço do açúcar no mercado internacional despencou, gerando um descompasso entre a superprodução do açúcar e seus proventos, culminando em um déficit na economia. Ademais, a desvalorização da moeda nacional em relação ao dólar e a queda no preço do açúcar internacionalmente completou a adversidade do quadro (AZEVEDO, 2002; PIQUET, 2004).

A influência do canal Campos-Macaé também se fez presente em Carapebus, assim como a ferrovia, já que ambos perpassavam o território carapebuense (assim como também atravessam a cidade de Quissamã), principalmente ao que concerne a abertura da barra da Lagoa de Carapebus, assim os conflitos relativos à abertura da barra desta lagoa, muito observados atualmente, também são vistos já no século XIX (PARADA, 1995).

A emancipação de Carapebus data de 19 de julho de 1995, a partir da aprovação da Lei nº 2417/95, que cria o município de Carapebus, a ser desmembrado do município de Macaé. De acordo com a Lei nº 2417/95, os limites do município são instituídos pelos municípios de Quissamã, Macaé e Conceição de Macabu.

Quando houve a promulgação da Lei do Petróleo, Carapebus já se constituía em município, e, de acordo com Loureiro *et al.* (2014), a atividade petrolífera e as receitas oriundas desta foi justamente a condição incentivadora para a emancipação de Carapebus, assim como de Quissamã. Em suas análises, Neto (2006) observou que apesar da destinação de uma menor quantia de royalties para Carapebus e Quissamã, se comparado à arrecadação *per capita* de royalties, estes municípios são os que mais se destacam.

Outro grande mobilizador da economia carapebuense constitui na administração pública, de acordo com Serra e Terra (2006) o setor público é o que mais emprega na cidade. No entanto, desde 2012 tem havido uma queda no número de trabalhadores vinculados a Prefeitura Municipal de Carapebus. Evidenciando uma possível consequência da crise no município (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2017).

Cabe ressaltar, que atualmente, de acordo com o censo IBGE 2010, Carapebus possui 13.359 habitantes, com estimativa de 16.039 habitantes para 2017. É interessante notar, que apesar do número populacional relativamente baixo, a população do município aumentou na última década 54,2%, sendo assim o 5º município que mais cresceu em números populacionais no estado do Rio de Janeiro (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2017b).

4.4. Quissamã

O atual município de Quissamã, assim como de Carapebus, possui muito de sua história atrelada ao município de Macaé e de Campos dos Goytacazes. Os primórdios da

povoação de Quissamã é diretamente ligado ao município de Campos dos Goytacazes. Apenas após a emancipação de Macaé, que o território de Quissamã á anexado por Macaé (LAMEGO, 1945; 1958). Neves (2016), com base no “Almanak administrativo, mercantil e industrial da corte e província do Rio de Janeiro”³³, elucida que o início da formação de Quissamã foi estabelecido nas proximidades da Barra do Furado (conhecido na época como Ilha do Furado), localização que fica 40 Km mais próxima de Campos dos Goytacazes. Porém, a povoação foi transferida para a localização denominada de Capivari (região próxima do território atual de Quissamã), que tornou o até então curato de Quissamã mais distante de Campos dos Goytacazes e mais próximo de Macaé, e, por consequência, com a municipalização de Macaé, foi incorporado a este último.

De acordo com Lamego (1958), a freguesia do Furado foi o primeiro povoamento da região de Macaé, juntamente com a freguesia de Nossa Senhora das Neves (atualmente o território compreendido por Macaé), esse povoamento com alcunha de curato era conhecido como Nossa Senhora do Destêrro do Furado, passando depois da mudança de território a se chamar Nossa Senhora do Destêrro de Capivari. O povoado ascendeu à condição de freguesia em 1749, sendo denominado de Nossa Senhora do Destêrro de Quissamã.

O nome de Quissamã foi concedido durante a segunda viagem dos Sete Capitães, devido no local ter ocorrido um encontro dos capitães com um indivíduo que dizia ser da nação Quissamã.

(...) por acaso viemos dar na outra aldeia nova dos Índios que se tinham mudado da aldeia do pontal da Lagoa Feia, logo que nos conheceram nos vieram saudar, junto com eles apareceu um preto entre eles, nós ficamos perplexos, de ver aquele preto por lugares incultos sem moradores, nisto indagamos dele quem era e como veio ali parar; nos disse, que era forro; lhe perguntamos mais se era crioulo da terra, nos disse, que não, que era da nação Quissamã; vimos que não tinha o lugar o que dizia, assentamos ser desertado de seu senhor e desconfiando das nossas indagações, se sumiu aí mesmo na aldeia, que não o vimos mais, por mais diligências que fizemos. Aí demos o apelido de Quissamã, em razão do preto (GABRIEL & LUZ, 2012, p. 56).

A influência direta de Campos do Goytacazes em Quissamã se fez presente principalmente na atividade de plantação e moagem da cana-de-açúcar. A agroindústria

³³ Publicação de Eduardo Laemmert e Henrique Laemmert. LAEMMERT, Eduardo; LAEMMERT, Henrique. *Almanak administrativo, mercantil industrial da corte e província do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1880.

da cana-de-açúcar na região adquire especial relevância a partir de 1877, data da construção do Engenho Central de Quissamã, a maior usina de moagem de cana-de-açúcar edificada no Brasil naquela época (LAMEGO, 1958; KNAUSS, 2001). Após a construção da usina, os pequenos engenhos foram sendo suprimidos, logo no início 53 fazendeiros se registraram para a utilização da usina (LAMEGO, 1958).

A partir de 1989, Macaé perde sua proeminente área açucareira, devido à emancipação político-administrativa de Quissamã conferida pela Lei Estadual nº 1419, de 4 de janeiro de 1989 (KNAUSS, 2001). É interessante observar que a desanexação de Quissamã ocorre dois anos depois da ratificação da Lei nº 7.525 de 22 de julho de 1986, que estende a concessão dos royalties para casos de extração na plataforma continental. O que corrobora com a tese de Loureiro *et al.* (2014), sobre a emancipação tanto do município de Carapebus quanto de Quissamã ter ocorrido influenciadas pela atividade petrolífera. Entretanto, as atividades agrícolas ainda possuem um peso grande nas atividades econômicas da região, ademais, assim como Carapebus, o poder público constitui em um dos maiores empregadores do município (SERRA & TERRA, 2006).

No ano de 2015 Quissamã deteve o quarto maior PIB *per capita* do estado do Rio de Janeiro, o que demonstra a importância da renda relativa aos royalties para a cidade (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2017c).

De acordo com os dados mais recentes do censo realizado pelo IBGE, em 2010, Quissamã possuía 20.242 habitantes, com uma estimativa populacional de 24.246 moradores em 2018. O atual território do município faz fronteira com Campos dos Goytacazes, Carapebus e Conceição de Macabu (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2017). Cabe também ressaltar que a população do município cresceu 48% nos últimos dez anos, o que torna Quissamã a oitava cidade com maior crescimento populacional do estado do Rio de Janeiro, ficando atrás de Macaé (quarta no ranking estadual) e de Carapebus, que teve o 5º maior crescimento do Estado.

É possível, de acordo com Soffiati (2011) e Piquet *et al.* (2017), atribuir os altos crescimentos populacionais desses municípios a cadeia produtiva do Petróleo e os inúmeros migrantes que chegaram a região em busca de empregos relativos a atividade petrolífera.

4.5. Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: das plantações de coco à conservação da restinga

O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (PARNA de Jurubatiba), criado em 1998, localiza-se na região norte do estado do Rio de Janeiro. O Parque, que resguarda uma área total de 14.860 ha, possui 44 Km de costa e abriga um total de 18 lagoas, encontra-se estendido por três municípios no norte fluminense, Macaé (1%), Carapebus (34%) e Quissamã (64%) (Figura 1) (ICMBIO, 2007; CAMPOS, 2015) (Figura 1).



Figura 1: Mapa representativo da área do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, incluindo os limites municipais. Modificado de ICMBio (2007).

O Decreto de 29 de abril de 1998, que cria o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, no Estado do Rio de Janeiro, além de delimitar a área a ser salvaguardada pela federação, reforça que, como Parque Nacional, essa UC tem como objetivo proteger amostras de ecossistemas ali existentes e possibilitar o desenvolvimento da pesquisa científica e de programas de educação ambiental.

O Plano de Manejo³⁴ do PARNA da Restinga de Jurubatiba (ICMBio, 2007) ressalta que este Parque é a única área protegida brasileira criada com o objetivo

³⁴ De acordo com o Art. 2º, inciso XVII, da Lei 9.895 de 18 de Julho de 2000, o Plano de Manejo de uma Unidade de Conservação consiste no “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos

específico de proteger a vegetação de restinga. A restinga é definida pelo Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008, como vegetação integrante do bioma Mata Atlântica, sendo marcadas pela influência marinha e pela grande diversidade ecológica (Figura 2).



Figura 2: Exemplo de vegetação de restinga encontrada no interior do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Fonte: Eduarda Callaiva-Gomes (2015).

O fato da Restinga de Jurubatiba apresentar características muito distintas dos demais ecossistemas de Mata Atlântica em aspectos geológicos, botânicos, climáticos e ecológicos, reforça a importância da área. Outras restingas como a de Maricá (RJ), Neves (ES), Guriri (ES) e Trancoso (BA) apresentam bom grau de conservação como a do PARNA da Restinga de Jurubatiba. Porém, destaca-se o fato da Restinga de Jurubatiba apresentar uma transição ecológica entre as restingas de clima úmido e as de clima seco (esta última característica do litoral do nordeste) (ICMBio, 2007).

A importância da preservação da Restinga de Jurubatiba se deu também por salvaguardar um ecossistema que constitui em um dos mais ameaçados do país, pois a forte ocupação de áreas litorâneas acarretou na deterioração das regiões de restinga

gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.

(ALVES, 1998). Ademais, no Plano de Manejo é ressaltada a questão do acúmulo de informações científicas, sendo a Restinga de Jurubatiba a mais bem estudada dentre as áreas de restinga (ICMBio, 2007).

Aos argumentos elencados acima, retirados prioritariamente do Plano de Manejo, também são incrementados por uma pequena lista de espécies endêmicas (nove espécies de plantas, quatro organismos zooplânctônicos, três aves, três répteis, um anfíbio e um mamífero) e ameaçadas (duas plantas, três aves, duas borboletas, um réptil e um mamífero) do bioma Mata Atlântica. Dentre as endêmicas, 12 espécies são consideradas restritas às restingas, sendo importante destacar que apenas as 4 espécies de zooplâncton ocorrem exclusivamente no PARNA da Restinga de Jurubatiba. É também relevante salientar que, na época da criação da referida unidade, em 1998, o PARNA da Restinga de Jurubatiba contava apenas com uma espécie endêmica de suas lagoas, o microcrustáceo zooplânctônico *Diaptomus azureos* (ARAÚJO *et al.*, 2010). Fato reconhecido por Esteves (2015), autor da proposta de criação do PARNA da Restinga de Jurubatiba, conforme relatado no excerto:

O baixo índice de espécies endêmicas no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, comparada com outras Unidades de Conservação da Amazônia e da Mata Atlântica, foi um aspecto desfavorável para a criação do PARNA Jurubatiba, rompendo uma tradição que norteava a criação das Unidades de Conservação instituídas no país (ESTEVES, 2015, p. 33).

Por fim, Esteves (2011), ainda menciona que a área do PARNA da Restinga de Jurubatiba se manteve intacta por conta de sua relativa “desimportância”, o solo esgotado para fins de produção agrícola e o mar violento afastou a ocupação turística massiva, restringindo assim o avanço da especulação imobiliária e da agricultura (apesar de que nos anos 1980/1990, o plantio de coco se estabeleceu na região).

No entanto, mesmo sendo uma área considerada por Esteves (2011) como desimportante do ponto de vista econômico e social, a criação do Parque não foi realizada sem lutas, sem conflitos e sem pressões sociais e políticas. Foram inúmeros os entraves de natureza político-social-econômico que atuaram como empecilho e atrasou a criação da UC em questão. Existia em muitos pontos da restinga de Jurubatiba áreas destinadas à monocultura de coco, e esses ruralistas foram os principais opositores do projeto de criação da UC. Ademais, as prefeituras de Carapebus e Quissamã, recém estabelecidas – levando em consideração que Quissamã havia se emancipado em 1989 e

Carapebus em 1995 –, possuíam receio de perder parte significativa de seus municípios e o acesso à praia.

Esteves relata (2011) que anterior à proposta de criação realizada em abril 1997, que culminou na criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, houve outras duas tentativas frustradas de criação da UC. A primeira proposta de criação de uma área protegida na região data do ano de 1986. Tendo como base os primeiros estudos realizados nos anos 1980 sobre as lagoas existentes na área da Restinga de Jurubatiba e também relacionados à flora e fauna da região. Essa primeira proposta foi enviada para o então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, e devido a impedimentos burocráticos a proposta não triunfou e acabou por ser arquivada.

A segunda tentativa de criar uma Unidade de Conservação foi realizada no ano de 1994, pela ONG RAIA (Rede Ambientalista de Informação e Ação), e enviada a Assembleia Legislativa do Governo do Estado. A proposição consistia em criar na área uma Reserva Biológica (REBIO) envolta por uma Área de Proteção Ambiental (APA), que abrangeria a área localizada entre o Arquipélago de Santana e a Rodovia Amaral Peixoto (ESTEVES, 2011).

Apenas na terceira proposta para a criação da UC que os cientistas e ambientalistas obtém êxito, culminando na criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba em 29 de abril de 1998. O registro dessa proposta foi realizado junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) no dia 11 de abril de 1997 (ESTEVES, 2011).

Pode-se observar, através da análise do livro de Esteves (2011), que as experiências fracassadas de cientistas e ambientalistas revelaram a necessidade da “conscientização” da sociedade para conferir força à proposição. De acordo com o autor (*op. cit.*), foram realizadas algumas palestras que os permitiram constatar que existiam setores da sociedade contrários à criação do Parque, em principal a oficina denominada 1º Encontro Pró-Uso Racional e Preservação da Restinga de Carapebus, que foi realizada no dia 05 de julho de 1997, e contou, com a participação de técnicos do IBAMA, pesquisadores, governantes locais, representantes de ONGs, moradores dos municípios de Macaé, Carapebus e Quissamã e também dos fazendeiros da região (que juntamente com o poder público local foram os maiores opositores da ideia de criação do Parque). Nessa reunião foi estabelecida a criação de uma comissão para a discussão dos limites da UC, composta por representantes da comunidade científica e dos municípios de Carapebus, Quissamã e Macaé. Alguns dias depois, com o

acompanhamento de técnicos do IBAMA, essa comissão realizou uma visitação na área da restinga para a delimitação do Parque.

O jornal 'O Debate: Diário de Macaé' do dia 03 de julho de 1997, veiculou duas notícias a respeito do 1º Encontro Pró-Uso Racional e Preservação da Restinga de Carapebus. Já no dia 09 de julho, o jornal 'O Debate: Diário de Macaé' realizou um breve artigo sobre os frutos gerados na oficina. O artigo relata que foram seis horas de exposição das pesquisas realizadas na área e que foi elaborado um programa para a discussão da criação da UC entre pesquisadores e proprietários de terras (PESQUISADORES..., 1997, p. 3).

A realização do evento e seu andamento motivou os proponentes da UC, entretanto, estimulou também a ação dos opositores a proposta de criação do Parque, estes se organizaram no intuito de tentar reverter à implantação do Parque. O conflito entre ambientalistas/cientistas e proprietários rurais/poder público pode ser evidenciado nos artigos dos dias 09 e 11 de dezembro de 1997, veiculados pelo jornal 'O Debate: Diário de Macaé'. De acordo com o editorial do dia 09 de dezembro de 1997, aproximadamente 40 proprietários rurais se reuniram com os prefeitos de Carapebus e Quissamã, e com o presidente da Associação de Plantadores de Coco do Estado do Rio de Janeiro, visando obter apoio político e técnico para evitar a criação do Parque, alegando que não haviam sido consultados a respeito da criação da UC:

Os proprietários e os prefeitos alegam que não foram comunicados sobre a criação do Parque de Jurubatiba, que segundo eles, irá inibir o crescimento dos municípios e ainda acabar com as plantações de coco, que já existem em grande parte área, que foi reservada para a criação do Parque. "Não somos contra a criação do Parque, e sim, contra a forma que foi elaborado, e ainda sem sermos consultados. Querem preservar o meio ambiente, mas é necessário que seja de forma coerente" enfatizou o prefeito de Carapebus (PROPRIETÁRIOS..., 1997, p. 2).

Em contrapartida, o editorial do dia 11 de dezembro de 1997, sede espaço para a Rede Ambientalista de Integração e Ação (RAIA) contestar os argumentos dos proprietários rurais e do prefeito de Carapebus, argumentando que esses setores foram previamente consultados através do 1º Encontro Pró-Uso Racional e Preservação da Restinga de Carapebus, e, também pelo envio, no mês de setembro de 1997, de cópias do projeto de criação da Unidade de Conservação.

O diretor da Rede Ambientalista de Integração e Ação (Raia) recorda que no primeiro fim de semana de julho passado, em Carapebus, a própria Prefeitura

organizou um encontro sobre a utilização da restinga do município. (...), sendo criada uma comissão para desenvolver o projeto com essas pessoas. A definição da área foi feita após 52 dias de trabalho de campo (...). Foram feitos levantamentos por uma equipe com representantes da Raia, do Ibama e da UFRJ, sendo que em Carapebus participou o assessor de Meio Ambiente da Prefeitura e em Quissamã um representante da Secretaria de Agricultura. A proposta, segundo Nogueira, foi bem consensual, pois excluiu todas as plantações de coco e as pastagens, inclusive das do vice-prefeito de Quissamã, como também os balneários de João Francisco, Visgueiro e Praia de Carapebus, prevendo uma área de expansão para eles (...). Também foram excluídos do Parque Nacional de Jurubatiba os plantios de coco, inclusive os das fazendas Retiro e São Lázaro (RAIA..., 1997, p.2).

Como é possível observar no trecho do artigo do dia 09 de dezembro de 1997, existia uma forte insatisfação dos ruralistas que pressionaram os poderes públicos locais e regionais para evitar a criação da Unidade de Conservação. Com o apoio dos prefeitos, os ruralistas elaboram um documento destinado ao então Ministro do Meio Ambiente, Gustavo Krause, questionando a viabilidade da criação da UC nos moldes definidos até então. Mediados pelo governador do estado do Rio de Janeiro, Marcello Alencar, o grupo conseguiu suspender o Decreto de criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, que já se encontrava elaborado (ESTEVEES, 2011). Esse aspecto do estudo é corroborado por alguns de nossos informantes:

Na realidade, eu não..., foi..., na criação do Parque foi.., até teve um movimento aqui em Quissamã com relação a não aceitação do Parque e na época por falta de conhecimento eu até assinei esse manifesto, achando assim que tava tomando as terras de Quissamã todas..., então... E assinei assim, num rompante que me passaram “não, tá acontecendo isso, isso e isso, vai criar o Parque”, mas na realidade o Parque já tava criado. E o Parque foi uma coisa muito boa para os municípios [...]. Na época foi, talvez..., eu nem sei o número de assinatura, mas os proprietários rurais na época, eles fizeram esse movimento, achando que perderiam as terras e tal, e que na realidade logo em seguida eu comecei a ver que não era isso, porque você tem uma terra de areia improdutiva que é a restinga e de repente ela passou a ter um valor pra sociedade, pra..., pra tudo, muito mais bem..., uso muito mais bem..., muito mais adequado. Porque em Quissamã nós temos a área que é do Parque é uma área de areia branca, área improdutiva para agropecuária, enquanto nos temos aqui atrás, logo depois do Parque a terra de tabuleiro, o Parque encaixou muito bem (CO20).

Os três municípios na época eram radicalmente contra a criação do Parque [...]. As prefeituras pagaram um lobista, uma empresa para que não fosse feito o Parque, uma empresa de consultoria, mercenários ambientais, conheciam muito e faziam o jogo. Aí conseguiram adiar a assinatura do Parque no Rio. O ministro veio ao Rio, Gustavo Krause, assinar e adiaram. E você pode citar aí, inclusive no mesmo dia teve uma reunião de pessoas influentes na região que fizeram um brinde pelo ministro não ter assinado o decreto de criação desse “maldito parque” (CO27).

A partir dessa suspensão houve a necessidade de se rediscutir os limites da Unidade de Conservação. Reuniões com os grupos que se opunham ao Parque foram solicitadas pelo governador, Marcello Alencar, para redefinir a demarcação da área do Parque, no intuito de conciliar a proteção da natureza com os interesses dos plantadores de coco e das prefeituras. De acordo com a notícia vinculada no jornal ‘O Debate: Diário de Macaé’ do dia 02 de maio de 1998, as terras pertencentes aos produtores de coco foram então mantidas fora dos limites do Parque. Depois da elaboração dessas mudanças, o então presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o Decreto de 29 de abril de 1998, criando o PARNA da Restinga de Jurubatiba.

Com o reestudo dos limites, ficam de fora do Parque as fazendas que produzem coco e cana-de-açúcar. Caso seja necessária a indenização de terras, há previsão orçamentária para isto. (...) as terras e benfeitorias localizadas dentro dos limites do Parque ficam declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação (CRIADO..., 1998, p. 2).

Portanto, podemos concluir que o PARNA da Restinga de Jurubatiba surge permeado por diversos embates, principalmente da luta dos pesquisadores e ambientalistas e dos conflitos ali encerrados por pressões sociais e políticas. Apesar da oposição ferrenha dos poderes públicos, dos ruralistas e de parte da sociedade civil que absorveu a ideologia dessas duas classes, existiram movimentos de apoio a criação da UC, como nos mostra o seguinte relato:

E o Castelo que é a mantenedora da Salesiana, que eu estava trabalhando, ela foi uma instituição assim, pioneira no trabalho de coleta de cartas pra ser de..., pedido pra ser transformado em Parque. A..., o colégio mesmo, que era colégio mesmo, eles fizeram uma assim, um movimento de levar muitas cartas pra Brasília, eles fizeram esse movimento na época, então foi..., foi assim “ah vamos montar o processo, vamo pedir a, né, o decreto pra montar” e ele..., as crianças participaram com cartinha, com desenho, foi assim um movimento (CO15).

Os conflitos encerrados na ocasião forjaram, em partes, a delimitação do Parque, que por ser composto pela área de costa dos municípios, teve três localidades excluídas da área interna da UC, para que os munícipes obtivessem acesso à praia, e, visando sanar os conflitos com as prefeituras, sendo estas: o balneário da Praia de Carapebus (que inclui a área da sede da Fazenda Bom Retiro), o balneário da Praia de João Francisco e o balneário da Praia do Visgueiro, sendo as duas últimas localizações

pertencentes a Quissamã. Sobre a demarcação um de nossos entrevistados faz o seguinte relato:

Esses dentes também foi uma coisa minha, em Visgueiro e na Paria de João Francisco, os bolsões. O Chico “não, tá certo, exclui, exclui”. A demarcação foi complicada porque foi tudo a toque de caixa, tudo pá, pá, pá. Eu levantei essa tese, aí o próprio Chico falou “não, faz aqui os bolsões” (CO27).

Essas áreas, apesar de estarem fora dos limites do Parque, devem ter seus territórios ordenados e planejados levando em consideração os objetivos da Unidade de Conservação, como determina o Plano de Manejo (ICMBIO, 2007), e como nos mostra três de nossos informantes:

E são..., o Parque ele é vizinho do município, muito dentro do município, interage muito com esses dois municípios. O balneário completamente..., apesar de ser um bolsão, perímetro urbano, mas tá muito próximo ao Parque (CO20).

Porque o Parque tinha acabado de ser criado, lá..., aqui a praia de Carapebus tinha virado um bolsão, então não se poderia fazer várias coisas, tinha que pensar muito bem essa questão ambiental para poder fazer um projeto para lá (CO2)

Não, mas é fato. Nós só ficamos com o litoral o correspondente a frente dos bolsões. No nosso caso é o bolsão da praia de Carapebus e a Fazenda Bom Retiro, que é do outro lado da lagoa e que hoje pertence ao Parque. [...] Apesar de não ser Parque, ser um bolsão, mas ele pertence ao parque, então dá no mesmo. Mas, a gente perdeu. Para o município, se eu for falar em relação a nossa praia a gente praticamente..., o município para qualquer atividade, a gente precisa de autorização. Isso, para governante, é difícil ter que pedir autorização né? Para usar o que ele entende que é dele, então gerou mais conflito no começo (CO3).

No que tange ao território de Macaé, o Parque encontra-se fronteiro ao bairro do Lagomar, bairro periférico da zona norte da cidade de Macaé. Esta é a localização onde foi erguido o Complexo de Visitantes, palco de alguns conflitos que emergem tanto da relação com os moradores do bairro, devido à existência de uma liminar de desapropriação do quarteirão mais próximo a UC, quanto com a cadeia da indústria de petróleo, pois um emissário da Petrobras Transporte S.A. (TRANSPETRO) perpassa o interior do Parque, e seu entorno é marcado pela presença de gasodutos (Gascab I, II e III), além da possível instalação de um porto na região vizinha a UC.

Tanto as questões relativas aos usos simbólicos e materiais dos balneários (como é o caso da pesca na Lagoa de Carapebus e a abertura barra da Lagoa), quanto as temáticas relacionadas ao balneário do Lagomar e a indústria do petróleo, são

importantes para se entender as relações no CONPARNA Jurubatiba, e, por isso, serão melhores descritas e analisadas no próximo capítulo.

Tendo em mente a conjuntura histórica da região e da criação do PARNA da Restinga de Jurubatiba, os aspectos sociais/políticos/econômicos dos municípios limítrofes trabalhados no presente capítulo, assim como os pressupostos teórico-metodológicos, adiante realizamos uma análise ampla sobre o CONPARNA Jurubatiba de maneira tecer considerações sobre o desenho institucional e a efetividade deliberativa deste.

5. COMPREENDENDO A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO NO CONPARNA JURUBATIBA

Tire as construções da minha praia
Não consigo respirar
As meninas de minissaia
Não conseguem respirar
Especulação imobiliária
E o petróleo em alto mar
Subiu o prédio eu ouço vaia
Eu faço figa pra essa vida tão sofrida
Terminar bem sucedida
Luz do sol é minha amiga
Luz da lua é minha instiga
Me diga você, me diga
O que é que sara a tua ferida
Me diga você, me diga
Lucro
Máquina de louco
Você pra mim é lucro
Máquina de louco

Mintchum Garrammone e Russo Passapusso

O CONPARNA Jurubatiba, criado em 2002, por ser relativo a um Parque Nacional constitui em um conselho consultivo, assim como determina o SNUC. Os conselhos consultivos permitem ao plenário analisar e votar sobre diversos temas, porém a decisão final é encargo da presidência do conselho. Desse modo, é necessário levar em consideração as características de conselhos consultivos para a realização das análises do CONPARNA Jurubatiba.

As análises que realizamos neste capítulo estão relacionadas ao desenho institucional (ou seja, os regramentos que moldam este conselho), a efetividade deliberativa (relacionada ao aprofundamento democrático desta instituição participativa), as relações hegemônicas e aos conflitos observados durante o desenrolar das reuniões e nos relatos das entrevistadas e entrevistados.

Vale relembrar que a instituição de conselhos gestores é a principal forma de inserção do projeto político democrático-participativo no Brasil, e, por essa razão, essas

instituições obtêm grande importância em estudos sobre participação (DAGNINO, 2004).

Em Unidades de Conservação, Irving (2010) alega que a participação através dos conselhos é importante para os diversos grupos relacionados a UC, mas também é relevante para a proteção da área, através da mobilização e engajamento que surgem da participação.

Contudo, apesar das importâncias atribuídas aos processos participativos que despontam da atuação de conselhos, estas instituições possuem caráter duplo, pois devido à confluência perversa instaurada pelo projeto neoliberal, estas podem ser locais de manutenção da revolução passiva burguesa ou de desarticulação desta. A luta pela hegemonia (burguesa ou subalterna) faz parte desses espaços. Portanto, estudar a participação no CONPARNA Jurubatiba pode nos trazer entendimento de todas essas questões e, assim, observar os pontos positivos e negativos deste conselho. Assim como pode nos fornecer base para futuramente pensarmos em estratégias de fortalecimento desse conselho.

O CONPARNA Jurubatiba se localiza no Complexo de Visitação do PARNA da Restinga de Jurubatiba. O caminho que leva ao Complexo inevitavelmente passa pelo bairro do Lagomar, seja pela Avenida MPM, pela Avenida Atlântica (situada junto a praia) ou por dentro do bairro, atravessando a Avenida Bandeirantes. E, ao atravessar o bairro, principalmente pela Avenida Bandeirantes, as contradições da urbanização desordenada do município de Macaé são verificadas. O bairro concilia a existência de vias asfaltadas com ruas sem pavimentação, prédios e casas de alvenaria em boas condições com moradias em assentamentos precários, o comércio é amplo nas principais vias, supermercados, loterias, padarias, lojas de roupas, acessórios, utilidades domésticas são visualizados com frequência, assim como uma grande diversidade de igrejas evangélicas.

Ao chegar no Complexo de Visitantes do PARNA da Restinga de Jurubatiba nota-se que este destoa do quarteirão mais próximo. Os prédios relativamente novos e modernos, construídos numa perspectiva “sustentável”, com o reaproveitamento de materiais e projetados de forma a aproveitar a luz solar, contrastam com os assentamentos precários existentes no outro lado da Avenida MPM.

O complexo dispõe de uma guarita, um prédio anterior (situado logo após a guarita) onde se encontram a sede administrativa, um auditório, uma área destinada a exposições (onde frequentemente estão expostas as fotos realizadas por Romulo

Campos e uma maquete do Parque) e a torre de observação, e um segundo prédio (que encontra-se atualmente depredado e em estado de abandono) com área para o estabelecimento de um quiosque com lanchonete, lojinha e banheiros. É também possível observar uma ciclovia e pista de exercícios (que é usada pela população do bairro Lagomar para a prática de esportes como corrida, ciclismo e caminhadas³⁵) (Figura 3).

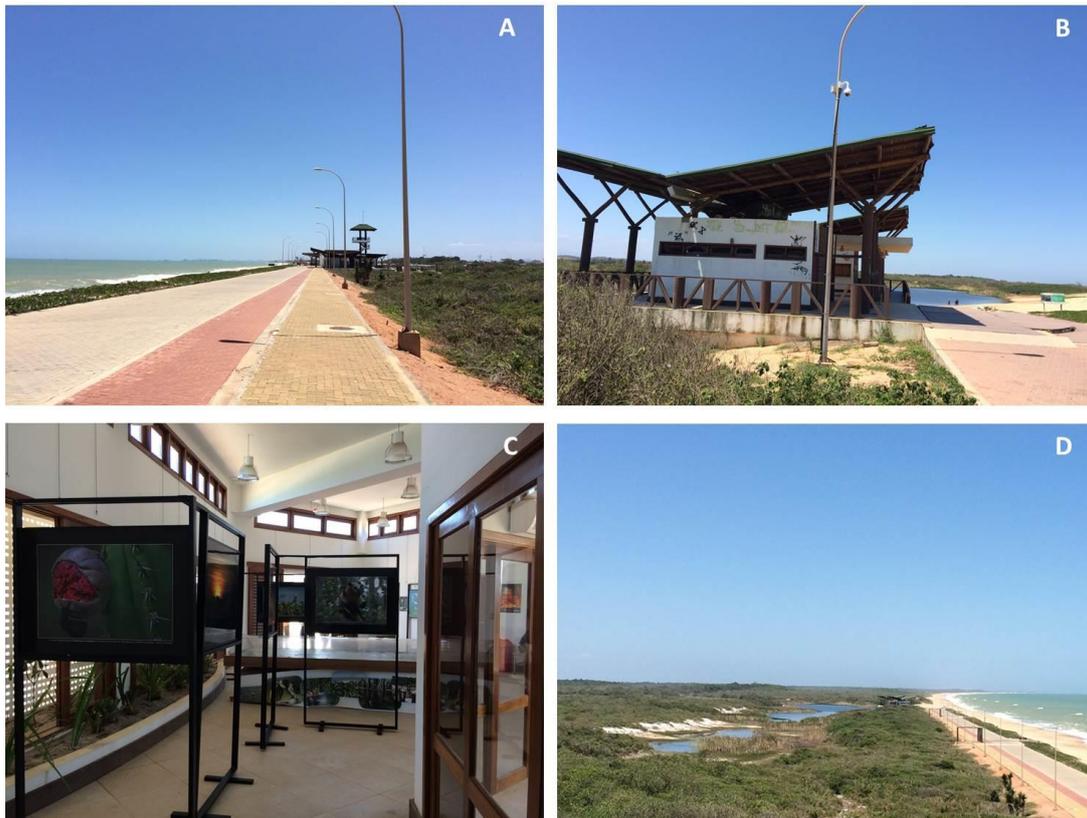


Figura 3: Panorama de algumas áreas que formam o Complexo de Visitantes do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. **A:** Ciclovia e pista de exercícios, e, ao fundo, prédio principal do Parque e a torre de observação. **B:** Segundo prédio, com espaço para quiosques, lojinhas e banheiros (atualmente inutilizado). **C:** Área interna do Complexo de Visitantes destinada a exposições. **D:** Vista da Lagoa de Jurubatiba e do mar. Fonte: a autora (2017).

É no auditório existente no prédio anterior que são realizadas as reuniões do CONPARNA Jurubatiba. A sala ampla, arejada e clara é, de fato, propícia para o desenrolar das reuniões, que acontecem sempre com as cadeiras arranjadas na forma de um círculo, de forma que os conselheiras e conselheiros conseguem enxergar uns aos outros. No extremo da sala situa-se uma mesa maior, tipo de escritório, onde geralmente

³⁵ Dados oriundos da pesquisa em campo, em conversas informais com frequentadores da área e também das entrevistas semiestruturadas.

o presidente do conselho se senta e, ao lado, encontra-se posicionado um cavalete com bloco de notas, onde no início de cada reunião o presidente do conselho escreve as pautas a serem discutidas. Um lanche composto por café, água, biscoitos doces e salgados frequentemente está disponível aos frequentadores das reuniões (sejam estes membros do plenário ou não) (Figura 4).



Figura 4: Exemplo do arranjo espacial das reuniões do CONPARNA Jurubatiba.

Como o acesso ao Complexo de Visitantes do PARNA não é fácil, visto que, muitos conselheiros e conselheiras não residem na cidade de Macaé, além do mais o transporte público municipal é irregular e o ponto de ônibus mais próximo localiza-se a mais de 1 Km da sede, é comum ocorrer entre conselheiros e conselheiras sistemas de caronas. Inclusive durante todo o campo, a própria pesquisadora desta tese utilizou desses arranjos com conselheiros e conselheiras de Carapebus e Macaé para chegar às reuniões. Os próprios funcionários do ICMBio, em dias de reunião, por vezes fazem o transporte dos membros do plenário.

Nas reuniões foram observadas inúmeras discussões, que perpassam por uma série de temas, como: a proibição da pesca na Lagoa de Carapebus e a constituição do TAC dos pescadores, os planos para a implementação do uso público e de trilhas interpretativas, os recursos advindos de processos de compensação ambiental, os

problemas com a instalação do um porto, a remoção de moradores do quarteirão adjacente ao Parque, entre outros.

Contudo, para compreender a hegemonia dentro do conselho, os conflitos, as relações entre os diferentes grupos, a efetividade na participação dos conselheiros e conselheiras, é necessário ir além dos temas discutidos, de modo que busquemos estudar o desenho institucional do conselho e a efetividade deliberativa.

Não obstante a divisão de Vaz (2011) das pesquisas em conselhos em três tipologias, observamos durante as análises que essas divisões não são estanques, e, por isso, frequentemente contrastamos os dados oriundos do desenho institucional com os dados obtidos na observação em campo e nas entrevistas. Assim, essas tipologias dialogam entre si no presente trabalho e são usadas uma em contraponto a outra.

Com relação ao estudo sobre a efetividade deliberativa e as relações hegemônicas, por não serem tão tangíveis e perceptivas como o desenho institucional, estas foram analisadas a partir de quatro frentes de análises: a relação entre o desenho institucional e os dados oriundos da observação em campo, as investigações sobre os conflitos que emergiram durante as reuniões e nos relatos dos conselheiros e conselheiras, as pautas e assuntos abordados durante as reuniões, e, por fim, os projetos políticos defendidos pelas instituições que compõe o CONPARNA Jurubatiba. Cabe também ressaltar que as relações de hegemonia observadas no interior do conselho são um aspecto da efetividade deliberativa.

5.1. Análise do desenho institucional

Iniciamos as nossas primeiras análises buscando entender o desenho institucional e sua reprodução na forma atual do conselho. Foram analisados nessa etapa os seguintes documentos: a Portaria nº 97 de 06 de agosto de 2002, que institui o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba; a Portaria IBAMA nº 13 de 22 de março de 2005, que aprova o Regimento Interno do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba; a Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, que renova o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba; a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza; o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e a Instrução Normativa nº 9, de 05 de dezembro de 2014, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para

formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais.

Os dados obtidos na análise documental foram interpretados a partir do desmembramento das informações adquiridas em categorias, conforme a metodologia de análise de conteúdos. Para a análise do desenho institucional as categorias foram estabelecidas *a priori*, com base nos trabalhos Vaz (2011) e de Faria & Ribeiro (2011), e *a posteriori*, devido à existência de dados nos documentos considerados importantes para subsidiar a análise. Foram subdivididas sete categorias, alocadas em 2 blocos de análises, sendo estes:

- Composição, paridade, pluralidade e definição de entidades que têm acesso ao conselho;
- Tempo de existência do conselho, frequência de reuniões, existência de estrutura organizacional.

Ademais, após a análise do desenho institucional, esta foi contrastada com as observações em campo e também com os depoimentos das entrevistadas e entrevistados, no intuito de compreender quais aspectos do desenho institucional são representados no dia a dia do CONPARNA Jurubatiba.

Mesmo o desenho institucional nem sempre ser reproduzido de modo rigoroso, seu estudo é relevante, pois as normas, parâmetros e regras inscritas nesses documentos podem fomentar ou limitar a ação dos atores envolvidos, como nos mostra Tatagiba (2004):

Essa escolha já indica os limites das análises que aqui serão apresentadas, tendo em vista que a ênfase no desenho institucional, por si só, se nos permite recuperar aspectos importantes quanto à estruturação do campo de disputas e das formas de apresentação e negociação dos conflitos, não nos permite inferir acerca das diferentes capacidades e competências dos atores para se apropriarem desses procedimentos na tentativa de realização dos seus interesses, ou seja, não nos diz sobre a forma como as “regras do jogo” são apropriadas, interpretadas e traduzidas pelos diferentes sujeitos na dinâmica das disputas políticas no interior dos conselhos (TATAGIBA, 2004, p. 324).

Os desenhos institucionais são desenvolvidos de maneira parcial, por grupos que possuem intencionalidades específicas, e, que, podem conduzir o processo participativo de acordo com os propósitos delineados nos documentos (podendo esses propósitos ter

caráter de garantir uma participação plural e igualitária, ou não). De acordo com Faria & Ribeiro (2011):

O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito de voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentro outras questões (...). Uma análise cuidadosa sobre estes documentos oferece informações importantes sobre o nível de institucionalização, de democracia, bem como de representação desses espaços (FARIA & RIBEIRO, 2011, p. 128).

Cabe ressaltar que a análise do desenho institucional não se encerra nesse tópico, outros pontos do desenho institucional serão tratados mais adiante, juntamente com as análises da efetividade deliberativa, para fins de comparação, como por exemplo durante a análise dos pontos de pautas das reuniões ocorridas entre 2016 e 2018.

5.1.1. Composição, paridade, pluralidade e definição de entidades que têm acesso ao conselho

Para a análise das questões associadas à composição, pluralidade, paridade e definição das entidades que têm acesso ao conselho no CONPARNA Jurubatiba, foram analisados dois instrumentos jurídicos, a Portaria nº 97 de 2 de agosto de 2002, que cria o Conselho Consultivo do Parque Nacional de Jurubatiba e a Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, que renova o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Ademais, foram realizadas investigações no Regimento Interno (Portaria IBAMA nº 13 de 22 de março de 2005), e, ainda, para o aprofundamento da análise, foi contrastada a atual composição do conselho, observadas durante o campo (relativas à participação nas reuniões no CONPARNA Jurubatiba).

Seguindo o processo histórico de criação e composição do conselho, o marco jurídico do estabelecimento deste foi a Portaria nº 97 de 2 de agosto de 2002, sendo esta responsável pela criação do conselho. Ademais, este instrumento define a composição do conselho e estabelece que a presidência deva ficar a cargo da chefia do PARNA da Restinga de Jurubatiba, como também dispõe o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Fato que contrasta com a recomendação do Cepam (1999, *apud* Tatagiba, 2004), que sinaliza a importância do cargo de presidente ser definido por votação entre os membros do plenário. E, por último, esta portaria determina que o regimento interno do

CONPARNA Jurubatiba deva ser aprovado pelo plenário em reunião ordinária do conselho.

O Regimento Interno, em consonância com a Portaria nº 97 de 2 de agosto de 2002, no seu art. 3º, estipula a composição do plenário de acordo com o quadro abaixo (Quadro 2):

Quadro 2: Composição do conselho consultivo do PARNA de Jurubatiba de acordo com a Portaria nº 97 de 2 de agosto de 2002, que cria o Conselho Consultivo do Parque Nacional de Jurubatiba e com o Regimento Interno.

| REPRESENTAÇÕES QUE COMPÕE O CONPARNA JURUBATIBA DE ACORDO COM A PORTARIA Nº 97 DE 2 DE AGOSTO DE 2002 | |
|--|---|
| ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | SOCIEDADE CIVIL |
| Chefe do PARNA Jurubatiba | Amigos do Parque de Jurubatiba |
| Núcleo de Unidades de Conservação Federais, no Estado do Rio de Janeiro (NURUC) | Plenária de Organizações Não Governamentais da Macro Região Ambiental - 5 (MRA-5) |
| Museu Nacional do Rio de Janeiro – UFRJ | Associação de Moradores do Lagomar, município de Macaé |
| Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMADS | Associação de Pescadores da Lagoa de Carabepus |
| Prefeitura Municipal de Macaé - RJ; | PETROBRAS |
| Prefeitura Municipal de Carapebus - RJ | Sindicato dos Petroleiros do Norte Fluminense - SINDIPETRO/NF |
| Prefeitura Municipal de Quissamã - RJ | |
| Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro | |
| Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro - TURISRIO | |
| Ministério Público | |
| Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental das Bacias Hidrográficas dos Rios Macaé e Macabú, da Lagoa Feia e Zona Costeira - MRA-5 | |
| Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (NUPEM) | |
| Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JABOR | |

Fonte: A autora (2019).

É interessante observar, que na Portaria nº 97 de 2 de agosto de 2002 e no Regimento Interno do CONPARNA Jurubatiba, a composição do conselho não está paritária, o número de representantes do poder público é bem superior ao número de representantes da sociedade civil. No entanto, cabe ressaltar, que é assinalada no Regimento Interno a possibilidade de alteração das representações, inclusive ao analisarmos a composição atual do conselho, estabelecida pela Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, esta é bem diferenciada da estabelecida na Portaria nº 97 de 2 de agosto de 2002 e no Regimento Interno.

Esta possibilidade de alteração na composição do conselho é importante, visto que evita o engessamento desta instituição e dificulta uma constituição do plenário realizada apenas por grupos dominantes, permitindo assim que diferentes representações possam manifestar interesse e pleitear uma vaga no conselho. Tatagiba (2002) afirma que a composição de conselhos previamente designadas pelos regimentos são realizadas por grupos dominantes no intuito de evitar a admissão de alguns grupos indesejados e ainda diminuem a heterogeneidade destas instituições.

Já a análise da Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, que renova o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, revelou que o conselho era para o referido biênio composto por um total de 36 conselheiros. Sendo que desses, 18 eram pertencentes à administração pública e 18 vinculados à sociedade civil. Desse modo, pela Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014 é estabelecida uma relação de paridade entre representantes da administração pública e da sociedade civil de acordo com o quadro abaixo (Quadro 3):

Quadro 3: Composição do conselho consultivo do PARNA de Jurubatiba de acordo com a Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, que renova o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.

| REPRESENTAÇÕES QUE COMPÕE O CONPARNA JURUBATIBA DE ACORDO COM A PORTARIA Nº 10 DE 12 DE FEVEREIRO DE 2014 | |
|--|---|
| ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | SOCIEDADE CIVIL |
| Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade | Associação dos Pescadores da Lagoa de Carapebus |
| Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Sócio-Ambiental em Macaé - NU-PEM/UFRJ | Associação dos Moradores e Amigos da Praia de Carapebus |
| Instituto Federal de Educação, Ciência | Associação dos Trabalhadores e |

| | |
|---|---|
| e Tecnologia Fluminense - IFFluminense | Trabalhadoras Rurais do P.A João Batista Soares |
| Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro - EMATERRIO CARAPEBUS | Associação Projeto e Vida de Carapebus |
| Fundação de Esporte e Turismo de Macaé – FESPORTUR | Associação dos Amigos de Mato de Pipa |
| Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Lazer de Quissamã | Associação Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos-NEA-BC- Núcleo Operacional do Fundão |
| Secretaria Municipal de Turismo de Carapebus | Associação dos Produtores Rurais de Carapebus |
| Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus | Associação dos Amigos do Parque de Jurubatiba/APAJ |
| Secretaria Municipal de Educação de Macaé | Colônia de Pescadores Z-27 de Quissamã |
| Secretaria de Meio Ambiente de Carapebus | Cooperativa dos Pescadores, Produtores Rurais e dos Trabalhadores do Agronegócio e Agroecologia de Quissamã - COOP Quissamã |
| Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos de Quissamã | Cooperativa Mista de Produtores Rurais de Quissamã |
| Secretaria Municipal de Ambiente de Macaé | Editora Ambiente Informativo |
| Coordenadoria de Vigilância Sanitária de Macaé | Espaço Cultural José Carlos de Barcelos |
| Câmara Municipal de Quissamã | Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora |
| Câmara Municipal de Carapebus | Movimento SOS Praia do Pecado |
| Guarda Municipal Ambiental de Quissamã | Sociedade Amigos do Lagomar – SAL |
| Guarda Municipal Ambiental de Carapebus | Unidade de Operações de Exploração e Produção da Bacia de Campos da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, |
| Guarda Ambiental de Macaé | Petrobras Transportes S.A – TRANSPETRO |

Fonte: A autora (2019).

A relação de paridade entre o número de membros da sociedade política e representantes da sociedade civil é um princípio observado na constituinte, derivado dos processos de lutas da sociedade civil durante a redemocratização nos anos 1980 (TATAGIBA, 2002). Nessa perspectiva, o CONPARNA Jurubatiba está em conformidade com a Constituição Federal, já que possui representantes da sociedade civil em igual número a representação do poder público.

O princípio da paridade entre a representação de instituições do poder público e da sociedade civil também é vislumbrada na legislação referente às Unidades de Conservação, a exemplo do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta alguns artigos do SNUC (art. 17, § 3º) e a Instrução Normativa nº 9 de 5 de dezembro de 2014, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais (art. 9º, inc. V; art. 13, inc. IV, art. 19; art. 32 § 2º).

No entanto, cabe lembrar que o conceito de paridade não é estanque, pois a paridade quantitativa definida pelos regimentos internos e portarias não necessariamente é reverberada qualitativamente, como nos mostra Tatagiba (2002) e Lüchmann (2009), devido à heterogeneidade da sociedade civil, que se converte em uma infinidade de interesses manifestados em cada grupo representado nos espaços dos conselhos, podendo inclusive ocasionar conflitos.

Esta constatação realizada por ambas as autoras ratifica, dentro do escopo de análises de conselhos gestores, a conjuntura determinada por Gramsci (2001; 2007) para a sociedade civil, que inclui no interior desta categoria uma série de grupos, como as organizações profissionais, meios de comunicação e organização da cultura, os partidos políticos, as igrejas e as escolas (na atualidade devido à complexificação da sociedade civil podemos incluir uma série de novos atores, como movimentos sociais e ambientais e as ONGs).

Dentro desse contexto da paridade, a Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014 lista uma série de instituições diferentes, e, que apresentam uma multiplicidade de intencionalidades. Dentro da categoria de sociedade civil estão incorporadas representações de uma faculdade, uma editora, de associações ambientalistas, associação de pescadores e de produtores rurais, associações de bairro, associações ambientalistas e voltadas para projetos de educação ambiental e inclusive de empresas de capital misto, como a TRANSPETRO.

Outro ponto de contraste pode ser observado na alocação de duas instituições de ensino, o Instituto de Biodiversidade e Sustentabilidade (NUPEM/UFRJ) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF) e uma instituição de assistência técnica a profissional, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (EMATER), já que estas sob a ótica gramsciana deveriam ser incluídas junto das outras organizações pertencentes à sociedade civil. Abaixo inserimos um quadro (Quadro 4), resultado de esforços no sentido de esclarecer a leitora

e o leitor como as representações do CONPARNA Jurubatiba são divididas com base na perspectiva gramsciana. No entanto, ressaltamos que nosso intuito não é reivindicar uma nova composição e divisão do conselho, mas apenas organizar e sistematizar as premissas que estão sendo usadas como base para as análises na presente pesquisa.

Quadro 4: “Reestruturação” da divisão das instituições representadas no conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba de acordo com a teoria de Gramsci (tendo como base as instituições elencadas pela Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014).

| REPRESENTAÇÕES QUE COMPÕE O CONPARNA JURUBATIBA DE ACORDO COM A TEORIA DE GRAMSCI | |
|--|---|
| SOCIEDADE POLÍTICA | SOCIEDADE CIVIL |
| Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade | Associação dos Pescadores da Lagoa de Carapebus |
| Guarda Municipal Ambiental de Quissamã | Associação dos Moradores e Amigos da Praia de Carapebus |
| Guarda Municipal Ambiental de Carapebus | Associação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do P.A João Batista Soares |
| Guarda Ambiental de Macaé | Associação Projeto e Vida de Carapebus |
| Fundação de Esporte e Turismo de Macaé – FESPORTUR | Associação dos Amigos de Mato de Pipa |
| Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Lazer de Quissamã | Associação Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos-NEA-BC-Núcleo Operacional do Fundão |
| Secretaria Municipal de Turismo de Carapebus | Associação dos Produtores Rurais de Carapebus |
| Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus | Associação dos Amigos do Parque de Jurubatiba/APAJ |
| Secretaria Municipal de Educação de Macaé | Colônia de Pescadores Z-27 de Quissamã |
| Secretaria de Meio Ambiente de Carapebus | Cooperativa dos Pescadores, Produtores Rurais e dos Trabalhadores do Agronegócio e Agroecologia de Quissamã - COOP Quissamã |
| Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos de Quissamã | Cooperativa Mista de Produtores Rurais de Quissamã |
| Secretaria Municipal de Ambiente de Macaé | Editora Ambiente Informativo |
| Coordenadoria de Vigilância Sanitária de Macaé | Espaço Cultural José Carlos de Barcelos |
| Câmara Municipal de Quissamã | Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora |
| Câmara Municipal de Carapebus | Movimento SOS Praia do Pecado |

| | |
|--|---|
| | Sociedade Amigos do Lagomar – SAL |
| | Unidade de Operações de Exploração e Produção da Bacia de Campos da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, |
| | Petrobras Transportes S.A – TRANSPETRO |
| | Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Sócio-Ambiental em Macaé - NUPEM/UFRJ |
| | Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – IFFluminense |
| | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro - EMATERRIO CARAPEBUS |

Fonte: A autora (2019).

As representações da sociedade política também experimentam a mesma problemática, indivíduos com diferentes interesses participam da categoria “poder público”. No entanto, o Estado não é uno, as várias esferas (municipal, estadual e federal) já demandam interesses diversificados uns dos outros. Ademais, Tatagiba (2002) argumenta que o vínculo entre os conselheiros e conselheiras e os governos é extremamente frágil:

Muitas das vezes, isso decorre da pouca importância que o Estado confere à sua participação nos conselhos, mandando para as reuniões pessoas não preparadas para a discussão e com pouco poder de decisão. (...) Na análise da literatura foi possível destacar muitos casos nos quais representantes governamentais atuantes e interessados viram sua posição fragilizada nos conselhos por não terem condições de honrar os compromissos assumidos (TATAGIBA, 2002, p. 63-65).

Diversas vezes, devido a essa fragilidade no tocante poder público/representação, as deliberações acabam por ocorrer nos altos cargos governamentais, inutilizando todo o processo participativo ocorrido no interior dos conselhos, e, gerando decisões políticas da forma tradicional (LÜCHMANN, 2009).

Nesse sentido, a paridade nos números de representantes governamentais e da sociedade civil no Conselho Consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba é marcada por essa multiplicidade de grupos. Ao analisar a composição governamental do conselho, é possível observar representações das três esferas de governo: municipal, estadual e federal. A esfera que possui a maior parte de representantes é a municipal, com 14 representantes ao total, a esfera federal possui 3 representantes e a esfera estadual apenas 1. Estas constatações estão de acordo com os dados expostos por

Tatagiba (2002, 2004) sobre a predominância de órgãos públicos municipais em conselhos gestores.

Ao analisar o histórico de criação do PARNA da Restinga de Jurubatiba descrito por Esteves (2011), observa-se que as esferas municipais buscam o desenvolvimento econômico dos seus territórios, seja por meio da agricultura, do uso dos seus balneários ou do turismo ecológico no PARNA da Restinga de Jurubatiba. Usos que por vezes podem conflitar com os interesses do órgão ambiental gestor da área e com a própria política de proteção da natureza.

Devido a esse forte viés econômico e desenvolvimentista, que se relaciona com todo o processo histórico do norte-fluminense e brasileiro – como nos mostra Pádua (2002) – essas são as instituições mais interessadas em compor o conselho, pois visam evitar que seus territórios, estradas, praias e vias de acesso em geral sejam comprometidos pela permanência do Parque e buscam ainda fomentar o turismo, e por essa razão encontram-se em maior número.

O interesse das representações municipais no desenvolvimento local a partir da atividade turística é tamanho, que o fomento ao turismo foi o projeto político mais citado pelos conselheiros e conselheiras. Essa questão será melhor explorada no tópico concernente à análise dos projetos políticos defendidos pelas representações conselheiras entrevistadas.

Outro ponto de divergência constitui que as instituições municipais, por serem pertencentes a três cidades distintas, podem não ser consoantes em seus interesses, e podem ocorrer disputas mesmo no interior dessa esfera. Esse pressuposto é corroborado nas falas de cinco de nossos entrevistados e entrevistadas:

Então, eu consigo perceber um ligeiro conflito de interesses porque cada prefeitura quer o melhor para si. Então, Quissamã defende o lado dela, Macaé tá lá com o secretário de meio ambiente, secretário de turismo, defendendo o seu lado e Carapebus também, então eu vejo esse conflito em relação aos poderes públicos (CO6).

Então, às vezes é muito isso, Macaé defende o ponto de vista dele, Carapebus defende o dele e Quissamã defende o dele. E isso agora se tornou mais ainda notável porque a gente só tem reunião na sede do Parque, e é meio dirigido pelo Parque. [...] Uma coisa importante é que antigamente a reunião era a cada mês e cada reunião em um município, então era mais fácil se deslocar, conhecer e ter esses contatos, você chegava mais cedo e conversava, do que todo mundo pegar e falar, acabou ali vai embora (CO14).

Então, Macaé, nunca teve preocupação de “eu faço parte do Parque”, não tem essa visão. Por que Macaé nunca teve essa visão de turismo. Hoje a Macaé tá

tentando fazer isso por que percebeu que perdeu muito tempo, e tá tentando fazer por que percebeu que perdeu muito tempo, né? Tá tentando fazer por causa da crise, tá tendo que se reinventar, né? Mas Macaé não liga muito pro Parque, porque o Parque hoje tá atrás de uma barreira social chamada Lagomar, eles tão... posso dizer que eles tão muito entrincheirados atrás do Parque (CO10).

E Macaé nunca..., não é melhor nem comentar. Macaé participa, vem o Secretário de Turismo, né, enfim, mas não..., é mais com relação aos empreendimentos, ao TEPOR, enfim (CO19).

Porque eu vejo o Parque muito mais relacionado com Quissamã e Carapebus, porque Macaé na realidade tem aquele iniciuzinho e a sede, mas a..., quem interage, quem vive o dia a dia com o Parque são Carapebus e Quissamã (CO20).

Nesse sentido, pretendeu-se demonstrar que tanto as representações da sociedade civil, quanto as do poder público, assinaladas na Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, não constituem em esferas homogêneas e marcadas por representantes com interesses consoantes.

Com relação à pluralidade, a formação do conselho estabelecida pela Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014 é marcada por representantes de diversas instituições, que são dispares em suas intencionalidades, tanto no âmbito da sociedade civil quanto no poder público, o que quantitativamente garante a pluralidade. O conceito de pluralidade, conforme demonstra Tatagiba (2002), é interessante, pois complementa o conceito de paridade, já que não se encerra na oposição poder público e sociedade civil, mas se concentra nas próprias divisões internas existentes no interior da sociedade civil e da administração pública. Para a autora (*op. cit.*) “a pluralidade na composição, em vez de um obstáculo – como alguns estudos têm sugerido – é, ao contrário, o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Nesse aspecto, destacamos a relevância do Regimento Interno do CONPARNA Jurubatiba em não delimitar um número de membros, nem tampouco demarcar previamente as instituições que possuem mandatos no conselho. Isso permite que qualquer instituição interessada consiga pleitear uma vaga no conselho com facilidade (durante a observação de campo foram observadas algumas reuniões sobre a mudança de composição do conselho, sendo que todas as instituições que solicitaram participação no conselho conquistaram a vaga).

No entanto, cabe ponderar que a pluralidade existente no desenho institucional não necessariamente reproduz a realidade. A grande dificuldade reside em facultar aos

diversos grupos que compõe o conselho o poder de voz e decisão, principalmente os mais subalternos, estando a qualidade na pluralidade estritamente ligada à capacidade de negociação entre os diferentes atores (TATAGIBA, 2002; 2004). Nesse sentido, assim como verifica-se com a temática da paridade, a pluralidade quantitativa não se traduz em pluralidade qualitativa:

A efetividade do princípio da pluralidade, está profundamente associada à compreensão do outro como um igual, em termos dos seus direitos de expressar e sustentar publicamente seus interesses e valores, sob a luz de argumentos razoáveis. Só em condições de igualdade é possível de fato ouvir e considerar a diversidade de falas, na tomada de decisão acerca dos assuntos públicos. Por isso que afirmar a pluralidade vai muito além de reconhecer um todo como heterogêneo. A pluralidade pressupõe a busca pelo equilíbrio na representação dos interesses, equilíbrio que não se exaure nas garantias procedimentais; antes, é construída (ou não) no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos espaços deliberativos (TATAGIBA, 2004, p. 357).

Análises realizadas mais adiante, como a relativa aos conflitos, aos pontos de pautas e aos projetos políticos defendidos por conselheiras e conselheiros podem nos fornecer maiores subsídios para tratarmos dessa questão. Antecipando alguns desses resultados, o que percebemos é que os grupos subalternos, como dos pescadores e dos moradores do bairro Lagomar, possuem suas demandas pouco abordadas no conselho (no caso dos moradores do bairro do Lagomar), e, mesmo quando abordadas, o protagonismo desses grupos no processo de decisão é parco (como ocorre com os pescadores da Lagoa de Carapebus). Os projetos políticos mais defendidos pelos conselheiros e conselheiras estão ligados ao desenvolvimento do turismo e a proteção da natureza, projetos relacionados à manutenção de modos de vida das populações e aos usos do território são citados em apenas 3 ocasiões, assim como os pontos de pautas mais recorrentes estão ligados ao fomento ao turismo (com as definições relativas ao Plano de Uso Público, ao zoneamento e ao Plano de Interpretação) e a organização interna do conselho (a questão dos pescadores da Lagoa de Carapebus também é um ponto extensamente discutido, mas como foi dito anteriormente, não há o protagonismo dos pescadores nessas discussões).

5.1.2. Tempo de existência do conselho, frequência de reuniões, existência de uma estrutura organizacional

A avaliação da Portaria nº 97 de 06 de agosto de 2002, que institui o Conselho Consultivo do Parque, revelou que o CONPARNA Jurubatiba foi criado em 2002. Portanto, o conselho possui quase 18 anos de existência, tempo que apesar de parecer pequeno, é relativamente longo, considerando o contexto político brasileiro, que teve a democracia reestabelecida apenas no ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Almeida & Tatagiba (2012), sobre essa questão, ressaltam:

Os conselhos de políticas públicas já atingiram a maioria. Não são mais “experiências” ou “apostas”, termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representaram desde que emergiram nos debates constituintes como demanda da sociedade brasileira (ALMEIDA & TATAGIBA, 2012, p. 69).

Ademais, o CONPARNA Jurubatiba, foi instituído apenas quatro anos depois da criação do PARNA da Restinga de Jurubatiba, em 1998, nesse sentido, levando em consideração o tempo de existência do Parque, o conselho possui um tempo relativamente longo. Sendo importante ressaltar que, como mostra Vainer (2010), a instituição rápida do conselho nessa área se deu devido às lutas das prefeituras limítrofes e pela demanda desses grupos de só elaborar e aprovar o plano de manejo com o acompanhamento do conselho consultivo.

Para Faria & Ribeiro (2011), a frequência de reuniões, o tempo do conselho, assim como a existência de uma estrutura organizacional indicam o grau de institucionalização desses espaços. Ou seja, quanto mais frequentes as reuniões, maior tempo de existência e uma estrutura bem definida indicam que mais estabelecidas e aprofundadas estão as instituições participativas. De acordo com o Regimento Interno do CONPARNA Jurubatiba, as reuniões ordinárias devem ocorrer uma vez a cada bimestre, e as extraordinárias a qualquer momento, por motivo da convocação da presidência do conselho.

Quatro reuniões obrigatórias ao ano não é um número muito expressivo. Por outro lado, na contramão das ideias afirmadas por Faria & Ribeiro (2011), um excesso de reuniões sem a efetiva necessidade pode gerar um esvaziamento no conselho, pois muitas representações possuem dificuldades de organizar as reuniões com suas atribuições cotidianas. No entanto, um entrevistado relata pensar que o número de reuniões está abaixo do necessário para suprir as demandas relativas ao conselho:

Eu sinto que está tendo muito poucas reuniões, pouquíssimas, reuniões estão demorando muito. E, aí, eu também mereço um puxão de orelha, porque duas

que teve, uma eu tava engessado e a outra eu, eu, eu..., eu não tava em Macaé, aí nessa parte eu errei também. Mas de uma maneira em geral eu estou achando que está demorando muito (CO16).

Já outros entrevistados/entrevistadas ressaltaram que o maior inconveniente não está necessariamente na quantidade reduzida de reuniões, mas na inexistência de uma maior organização na divulgação destas e de um calendário prévio de reuniões que possibilite a organização das conselheiras e conselheiros (pois, via de regra, as reuniões são avisadas com apenas uma semana de antecedência, sem que haja uma ampla divulgação em canais de informação, como websites e mídias sociais).

A falta de informação com..., referentes às reuniões, sabe, também eu acho que é bem fraca, eu acho que deveria se..., deveriam ter informativos mais claros e mais diretos, porque, por exemplo, tem gente que não olha e-mail toda hora, e hoje o whatsapp é a melhor forma de comunicação, então eu acho que deveria ter uma forma melhor de..., que se ele mandar um e-mail para o observatório numa sexta-feira, se por acaso uma extraordinária for na segunda ou na terça eu não participo, porque até eu lê, mandar lá para a minha equipe, porque eu preciso ter a autorização deles, tudo o que a gente faz fora do observatório é através de relatório e eu preciso ter autorização, então são essas coisas (CO17).

Então, é..., a frequência das reuniões assim, que foi votada, que seria de dois em dois meses, e ela realmente acontece, ou quase sempre acontece de dois em dois meses, só que é..., eu acho que tinha que ter uma..., mais ou menos umas datas já pré-combinadas, porque o **** exige do nosso conselho que a gente tenha isso, mas ele mesmo não faz lá. Que já tenham as..., “ó todo é... terça-feira, dia tal, às quatorze horas de dois em dois meses vai ser nossa reunião”. É..., o Alexandre, ele já entregava um papelzinho com o cronograma das reuniões, entendeu. Isso é maneiro, bacana, porque você já prega aquilo na geladeira e você já não esquece que aquela data tá reservada. E você vai vendo problemas para falar, vai vendo as coisas, você sabe que época que vai ter o encontro, né, e para você é..., dialogar sobre os problemas que você está precisando (CO6).

Eu acho que deveria existir, uma, uma..., nos últimos anos o calendário ficou muito ruim, assim muito desorganizado, né? A gente tinha aquele calendário, “ah, as reuniões ordinárias são de dois em dois meses, e, as extraordinárias elas tem que acontecer”, mas nos dois últimos anos, eu fiquei..., eu achei muito bagunçado, não tinha né, por exemplo, na **** a gente monta o calendário no final do ano, já sabe o que vai acontecer no ano seguinte, caso alguma coisa seja extraordinária, ela é convocada, mas no máximo se faz o calendário como de dois em dois meses, muita coisa pode ser decidida na reunião ordinária, não precisa ser chamada uma extraordinária. Então precisa de uma organização e começou a ficar muito desorganizado (CO15).

Cabe ressaltar que o Regimento Interno estipula o número mínimo de reuniões, mas não determina um número máximo, assim, o número de reuniões ocorridas por ano irá depender amplamente da presidência do conselho. No caso do CONPARNA

Jurubatiba, no ano de 2016 ocorreram três reuniões do conselho consultivo (todas realizadas no segundo semestre) uma a menos do que previsto na Portaria nº 13/05. Já no ano de 2017, houve duas reuniões no primeiro semestre e quatro no segundo semestre. E em 2018, ocorreram quatro reuniões ao longo do ano.

A estrutura organizacional é definida pelo Regimento Interno da seguinte forma: plenário, presidência, vice-presidência, secretaria-executiva e câmaras técnicas. Esse ponto é essencial para ter um entendimento com relação à eficácia deliberativa do CONPARNA Jurubatiba, principalmente ao que tange o plenário. Pois, por se tratar de um conselho consultivo a função estabelecida a essa instância pela Instrução Normativa nº 9, de 05 de dezembro de 2014 (art. 2º, inciso II) constitui em “tratar de temas afetos à Unidade de Conservação, subsidiar a tomada de decisão pelo órgão gestor e apoiar as ações de implementação da Unidade”.

No art. 7º do Regimento Interno fica estabelecido que as competências do plenário são:

- I - analisar e opinar sobre assuntos encaminhados à sua apreciação;
- II - discutir e votar matérias relacionadas à consecução das finalidades do Conselho;
- III - propor ao Presidente do Conselho uma agenda anual das reuniões conforme disposto no art. 21, desta minuta;
- IV - aprovar as pautas das reuniões;
- V - analisar denúncias de atividades impactantes ocorridas no PARNA Jurubatiba e seu entorno.

Assim, apesar do documento enunciar que o conselho deve votar as matérias relativas ao PARNA da Restinga de Jurubatiba, por este conselho ser consultivo, não cabe ao plenário a competência de deliberar, por consequência, qualquer votação que seja desconforme com as intencionalidades da presidência pode ser desconsiderada. Cabe salientar que durante as observações em campo, o cenário no qual a presidência do conselho rejeitava os resultados das votações não foi observado.

A composição da estrutura organizacional delimitada pelo Regimento Interno tem certa complexidade, conforme Faria & Ribeiro (2011) indicam ser o ideal. No entanto, vale lembrar a assertiva de Tatagiba (2002; 2004), que aponta que o desenho institucional não é sempre executado de maneira fidedigna pelos conselhos.

No caso específico do CONPARNA Jurubatiba, pode-se observar através da realização das observações em campo a existência do plenário, da vice-presidência, presidência e câmaras técnicas. A secretaria-executiva na atualidade encontra-se

inexistente. A última organização da secretaria executiva foi entre os anos de 2012-2014, conforme relata a conselheira responsável pela existência desta:

E, teve um período de dois anos que eu fui à secretaria executiva do conselho que é a instituição, né, a gente assumiu o papel de secretaria executiva, e aí foi até um..., foi bastante interessante. (...) Então, mas nessa época que eu assumi foi bom porque, eu tinha..., eu trabalhava no setor e eu tinha um rapaz que trabalhava no setor junto comigo que ele dirigia, porque eu não dirijo, então pra mim..., então foi essa época que a gente tinha reunião em Carapebus, em Quissamã, eu precisava de alguém para me levar, então ele acabou ficando como conselheiro substituto, suplente, e aí a gente ia junto. Ele também trabalhava na área de informática, então a gente gravava, ele me ajudava a fazer as atas, né, então, porque não tinha nenhum recurso do que tem hoje, hoje quem foi já tem.... As últimas reuniões que eu fui no ano passado, tava o ****, tava exi..., pedindo, solicitando que chegasse uma instituição junto, porque na verdade não é o ICMBio que tem que ser secretaria executiva tava prolongando, inclusive na época eu falei até assim que eu não ia porque eu não tinha condições, nesse sentido de que hoje eu não tenho como ir, hoje eu ando, meu filho me trás e tal, mas ele é..., o carro dele, ele leva, e a instituição também acabou não tendo carro assim pra tá levando, então eu não quis assumir. É um compromisso, não pode faltar nenhuma reunião, eu fiquei dois anos como secretaria executiva (CO15).

O relato acima nos fornece pistas para entender o motivo da ausência de um conselheiro ou conselheira disponível para exercer o papel de secretaria-executiva, pois o desempenho das atribuições desta requer um empenho maior do que da atividade conselheira, e exige maior compromisso e assiduidade. Levando em consideração que o PARNA da Restinga de Jurubatiba não possui um acesso fácil, e muitos das conselheiras e conselheiros precisam se deslocar para o município de Macaé (onde ocorrem as reuniões desde 2014), a logística para comparecer às reuniões é para alguns grupos um pouco complicada. Ademais, como relatamos anteriormente, a ausência de um calendário prévio das reuniões dificulta a organização dos membros do plenário (ou talvez, a ausência de datas pré-estabelecidas das reuniões podem ser reflexo da inexistência de um secretário ou secretária-executiva, formando uma relação que se retroalimenta).

Alguns déficits da eficácia deliberativa podem surgir dessa ausência, pois pode ampliar a centralização do poder na figura do presidente do conselho, já que de acordo com o Regimento Interno (art. 17), entre as inúmeras atribuições da secretaria-executiva destaca-se: assessorar de maneira técnica e administrativa da Presidência do conselho, receber dos membros do CONPARNA Jurubatiba sugestões de pauta de reuniões, propor a pauta das reuniões para aprovação do plenário, expedir a convocação das reuniões, elaborar as atas das reuniões e a redação final de todos os documentos que

forem expedidos pelo CONPARNA Jurubatiba. Ademais, a ausência da secretaria-executiva tente a onerar a presidência e a vice-presidência do conselho, já que todas as incumbências atribuídas à secretaria-executiva ficam sob responsabilidade dessas duas estruturas organizacionais.

5.1.3. Contrastando o desenho institucional com os dados oriundos do campo com relação à questão da paridade, pluralidade e definição das entidades que têm acesso ao conselho

Em meados de 2017, ocorreram duas reuniões cujo objetivo central consistia na renovação do CONPARNA Jurubatiba. Nos dias 17 de agosto e 28 de setembro foram realizadas algumas oficinas desenvolvidas por funcionários do ICMBio externos ao PARNA da Restinga de Jurubatiba, no intuito de habilitar os conselheiros e conselheiras para que estes se familiarizassem com as orientações circunscritas na Instrução Normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014, e, também, com a finalidade de eleger a nova composição do conselho nos moldes determinados por esse documento.

A Instrução Normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014 apresenta uma inovação na formação de conselhos de UCs, que constitui na setorização das representações conselheiras em grupos relacionados aos usos do território de influência da Unidade de Conservação.

Neste contexto, nas reuniões realizadas na metade do ano de 2017, além de ter se definido a escolha das instituições participantes do conselho, estas foram divididas em três grupos: setor de órgãos públicos reguladores dos usos do território, setor de usuários e setor de pesquisa e extensão³⁶. Cada um dos setores foi subdividido da seguinte maneira:

- 1- Setor de órgãos públicos reguladores dos usos do território:
 - 1.1- Órgãos ambientais federais, estaduais e municipais;
 - 1.2- Áreas afins;

³⁶ Cabe uma ressalva que de acordo com o art. 11 da Instrução Normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014, os setores de órgãos públicos reguladores dos usos do território e de usuários deverão ser instituídos de maneira compulsiva em todos os conselhos, já o restante dos setores podem ser definidos conforme as particularidades de cada conselho.

- 2- Setor de usuários do território:
 - 2.1- Turismo e lazer (com atividade econômica ligada ao turismo);
 - 2.2- Produtivo;
 - 2.3- Moradores;

- 3- Setor de pesquisa e extensão

A setorização, apesar de ser uma estratégia interessante, não revoga a necessidade da paridade entre sociedade civil e sociedade política, assim como não estabelece a obrigatoriedade de uma paridade entre os números de membros pertencentes em cada um dos setores. De modo, o subsetor “áreas afins” pertencente ao setor de órgãos públicos reguladores dos usos do território é o que possui o maior número de membros, como veremos nos parágrafos subsequentes.

1) Setor de Órgãos públicos reguladores dos usos do território

O setor com o maior número de instituições membro constitui no relativo aos “Órgãos públicos reguladores dos usos do território”, formado por 19 organizações, sendo oito representantes da subdivisão “Órgãos ambientais federais, estaduais e municipais” e 11 pertencentes ao subsetor “Áreas afins”. Os “Órgãos ambientais federais, estaduais e municipais” são formados por dois parques, o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e o Parque Municipal da Restinga do Barreto, pelas Secretarias ligadas a gestão do meio ambiente de Macaé, Carapebus e Quissamã, e, pelas guardas ambientais dos três municípios. As “Áreas afins”, maior de todos os subsetores, é constituída por órgãos da gestão municipal de Macaé, Carapebus e Quissamã (sendo cinco de Carapebus, três de Macaé e três de Quissamã) (Quadro 5).

Quadro 5: Composição atual referente ao setor de “Órgãos públicos reguladores dos usos do território” do conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba.

| |
|---|
| ÓRGÃOS PÚBLICOS REGULADORES DOS USOS DO TERRITÓRIO |
| ÓRGÃOS AMBIENTAIS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS |

| | |
|--------------------|---|
| 1 | Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba – ICMBio |
| 2 | Parque Municipal da Restinga do Barreto |
| 3 | Secretaria de Meio Ambiente de Macaé |
| 4 | Secretaria de Meio Ambiente de Carapebus |
| 5 | Secretaria de Agricultura, meio ambiente e pesca de Quissamã |
| 6 | Guarda Municipal Ambiental de Carapebus |
| 7 | Guarda Municipal Ambiental de Macaé |
| 8 | Guarda Municipal Ambiental e de Fiscalização de Quissamã |
| ÁREAS AFINS | |
| 1 | Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus |
| 2 | Secretaria Municipal Adjunta de Turismo de Macaé |
| 3 | Secretaria Municipal de Turismo de Carapebus |
| 4 | Câmara Municipal de Carapebus |
| 5 | Câmara Municipal de Quissamã |
| 6 | Secretaria de Agricultura e Pesca de Carapebus |
| 7 | Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda de Macaé |
| 8 | Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda de Quissamã |
| 9 | Defesa Civil de Carapebus |
| 10 | Defesa Civil de Municipal de Quissamã |
| 11 | Vigilância Sanitária de Macaé |

Fonte: A autora (2019).

O grande número de conselheiros e conselheiras no subsetor de “Áreas afins”, altamente vinculado às representações municipais, juntamente com a participação de seis instituições municipais no subsetor “Órgãos ambientais federais, estaduais e municipais”, demonstra o interesse dessas prefeituras nos assuntos relativos ao PARNA da Restinga de Jurubatiba, pois questões alusivas aos territórios, desenvolvimento e economia desses municípios (em especial de Carapebus e Quissamã) perpassam pelas disputas travadas em torno da compatibilidade dos usos do território com a proteção da natureza. Como observamos em Esteves (2011) e nos editoriais do Jornal O Debate: Diário de Macaé, e, como demonstra o depoimento a seguir (e como será melhor trabalhado no tópico relativo aos projetos políticos):

Na minha visão o principal dos conselheiros de Carapebus é ter essa representatividade para poder é..., o município servido em várias questões

como foi no plano de uso público, entendeu. Porque assim, eu acho que só com uma pessoa de um município sozinho, não vai conseguir é..., se fazer ouvir, né. Quando você tem, tem essa possibilidade de no conselho ter várias secretarias que tem assento, somam para poder defender os interesses do município, né. Tipo assim, não prejudique..., que seja sempre uma convivência pacífica, e essa parte ambiental com o desenvolvimento do município (CO2).

Durante a elaboração do Plano de Uso Público do Parque, foi observado um especial interesse dos órgãos representantes da Prefeitura de Carapebus, que participaram diretamente da criação deste, compondo a Câmara Temática sobre este tema, efetuando sugestões e modificações neste plano. Cabe salientar que o interesse dos conselheiros e conselheiras deste município na confecção do referido plano foi tamanho que alguns se reuniram fora do espaço formal do conselho para discutir as implicações desse plano na cidade e as alterações necessárias para a conveniência com os projetos da prefeitura:

Agora pro plano de uso público, a gente também..., o pessoal de Carapebus se reuniu, discutiu bastante, foi um trabalho muito legal em termo nosso, até o chefe atual elogiou muito a nossa participação, porque a gente realmente viu que seria de potencialidade para o município (CO2).

Ainda com relação à participação dos órgãos gestores municipais dos três municípios em questão (e também em alguns relatos associando a sociedade civil), é possível observar que alguns entrevistados demonstram haver formas diferenciadas de interesses e de participação dos conselheiros e conselheiras dos três municípios. Como é possível observar nos relatos abaixo:

A grande parte dos conselheiros são de Quissamã, e eu não vejo, uma (...), uma força, eu não vejo, eu sei que a gente tem instituições fortes, o Nupem, a Secretaria de Meio Ambiente, é..., o Comité de Bacias, a gente tem instituições fortes ali dentro, do lado de Macaé, mas eu não vejo o mesmo empenho destas instituições nas reuniões como eu vejo de Quissamã, principalmente da parte do governo, que são as secretarias, sabe. A gente vê os manifestos, a participação do secretário, eu não vejo a participação do secretário de Macaé nas reuniões como eu vejo do pessoal de Quissamã e Carapebus. (CO22).

Eu não sei se é até proporcional a área do Parque, porque tem muita coisa assim que acontece no território mais de Quissamã e Carapebus, do que de Macaé. Então de Macaé a participação é bem pequena, né. Eu percebo assim, observando, eu não sei se isso se reflete na divisão das cadeiras do conselho e tal. Mas eu acho que os municípios de Quissamã e Carapebus tem uma participação muito mais ampla. Principalmente assim, né, pessoal..., não só do setor público, mas principalmente as representações das comunidades e tal, são muito mais até preocupadas assim, que é isso, os problemas, as

questões acontecem muito mais no território deles, né. Então existe uma diferença nesse sentido (CO12).

É difícil ver essas diferenças, mas eu percebo que Carapebus e Quissamã é bem mais envolvida, bem mais..., eu notei que tem que tem uma galera do Lagomar que tem frequentado, entendeu (CO11).

No início, no início, Carapebus participava pouco, os cinco primeiros anos que eu estava participando, Carapebus participava pouco, depois..., e tinha uma grande participação de Quissamã, era até um tempo que Quissamã tava..., assim eu vejo o governo, né, era um governo que Quissamã tava muito, com uma representação muito bacana em relação a meio ambiente, um governo comprometido, aí depois entrou um governo que desfez..., que aí descaracterizou a gestão do município, então Quissamã ficou mais voltado para o interesse econômico. Macaé no início era bem expressivo, foi perdendo um pouco o ativismo. Mas para o final eu vi, já voltando acontecer, até por conta dessa questão, que é os dois últimos anos ou três últimos anos, uma discussão muito acirrada com o porto, então o município de Macaé parecia que era até uma festa, tava lá... Mas aí Carapebus foi crescendo em participação, Carapebus passou a ter um ativismo muito maior, as pessoas muito mais interessadas, talvez porque no início eles não tinham dimensão do que era e depois eles foram crescendo com participação (CO15).

Muitos dos relatos vão ao encontro das observações realizadas pela pesquisadora nas reuniões do conselho, os municípios de Carapebus e Quissamã, principalmente ao que concernem os órgãos públicos, têm demonstrado um expressivo interesse nas demandas do Parque, justamente porque muitas influenciam diretamente esses dois municípios, principalmente devido à existência dos balneários de Carapebus, do Visgueiro e de João Francisco.

Outra questão observada é relativa à importância dada por esses municípios à possibilidade de crescimento econômico viabilizado pelo turismo, particularmente nesse momento de crise relacionado à cadeia de produção do petróleo, já que de acordo com Neto (2006) a arrecadação de royalties *per capita* desses era notória até o rompimento da crise, que diminuiu a arrecadação dos municípios, e, como estes não possuem características industriais, nem tampouco se destacam no setor de serviços, ou seja, não desenvolveram outras alternativas econômicas, o turismo ecológico torna-se então uma alternativa. De acordo com Vainer (2010a):

O Plano Diretor de Macaé mostra grande preocupação com a diversificação da economia e dos setores produtivos, que hoje se concentram na atividade petrolífera. O turismo aparece, então, como uma das atividades a serem estimuladas, mas não há qualquer indício de uma política de turismo voltada especificamente para a exploração do Parque de Jurubatiba com estes fins. Tanto em Carapebus como em Quissamã, contudo, a atividade turística, e destacadamente o turismo ecológico (eco-turismo), surgem como prioridades para o desenvolvimento destes municípios, com o Parque Nacional da

Restinga de Jurubatiba identificado como significativo atrativo neste segmento (VAINER, 2010a, p. 132).

Desse modo, nossas conclusões corroboram as observações realizadas por Vainer (2010a), que relata esses contrastes entre os três municípios no que tange as políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento da atividade turística.

2) Setor de usuários do território

O setor de “Usuários do território” é o segundo maior em número de conselheiros e conselheiras, sendo dezesseis ao total. A divisão desse setor em “Turismo e lazer”, “Produtivo” e “Moradores”, revela a significância conferida pelos conselheiros a possível relação entre o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e o desenvolvimento local (já que dos três subsetores, dois se relacionam com a estrutura econômica) (Quadro 6).

Quadro 6: Composição atual referente ao setor de “Usuários do território” do conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba.

| USUÁRIOS DO TERRITÓRIO | |
|-------------------------------|---|
| TURISMO E LAZER | |
| 1 | VTOUR – Agência de Turismo |
| 2 | Associação dos Observadores de Aves |
| 3 | Trilheiros de Jurubatiba |
| 4 | Espaço Cultural José Barcelos |
| 5 | Embaixadores do Parque |
| 6 | Quilombo Machadinha |
| 7 | Associação Casa Mato de Pipa |
| PRODUTIVO | |
| 1 | Associação de Produtores rurais João Batista Soares |
| 2 | Grupo de Produtores Rurais de Carapebus |
| 3 | Associação de Pescadores de Carapebus |
| 4 | Colônia de Pescadores Z-27 de Quissamã |
| 5 | Associação de Artesãos de Quissamã |
| 6 | Petrobras Cabiúnas |
| MORADORES | |
| 1 | Associação de Moradores do Visgueiro |

| | |
|---|---|
| 2 | Associação de Moradores do Lagomar |
| 3 | Associação de Moradores de Ubás |
| 4 | Associação de Moradores de Carapebus |
| 5 | Associação de Moradores da Praia João Francisco |

Fonte: A autora (2019).

O desenvolvimento do turismo no PARNA da Restinga de Jurubatiba como base para o desenvolvimento local é em diversas ocasiões ressaltadas pelos conselheiros e conselheiras entrevistadas. Abaixo inserimos alguns relatos apenas, porém na parte desse trabalho, voltada para analisar os projetos políticos defendidos por cada membro do plenário, serão inseridos todas as explanações relacionadas a essa questão:

E eu vejo assim, eu particularmente vejo para Carapebus, o Parque é muito importante. Na minha visão, né. Até outro trabalho na pós que fiz de desenvolvimento local de turismo, seria para alavancar, e o Parque é a grande porta, né. Na minha visão acho que é assim, é um município pequeno, não tem muito nível de escolaridade, eu acho que seria..., aí sim o gancho para você levantar o município, né. Tenho isso no meu intimo (CO2).

Hoje é difícil trabalhar a comunidade para informar para eles que o Parque, que a restinga é até um meio de recurso, de sustento pra comunidade através do turismo, sabe, através de divulgação, através... (CO17).

Ah, pow, a moça é Dona de um hotel, então assim, ela tá louca para que entendeu, que tenha uma rota de turistas, para circular por ali. Legítimo, não tô..., mas assim, ela não tá pelo amor a natureza, né. Ela tá por uma visão estratégica de mercado, né. E que assim, até dentro de um limite é até saudável, acho que a natureza precisa também ser valorizada até comercialmente porque você começa a falar a língua também dos tecnocratas, dos economistas, né, você tem que realmente também..., não dá pra ter uma postura que valoriza a natureza intocável, que tira o ser humano (CO11).

Esse discurso a respeito dos benefícios econômicos advindos da criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba não é exclusivo da concepção dos conselheiros e conselheiras, argumentos de base econômica são, desde a criação do PARNA reivindicados pelos proponentes da criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, no intuito de minimizar as discordâncias e as oposições no processo de instituição do Parque e também visando fomentar o envolvimento da população local, como é possível observar em Esteves (2011).

Argumentos de base econômica, usados para impulsionar a criação do PARNA da Restinga de Jurubatiba são verificados em algumas das edições do Jornal O Debate: Diário de Macaé, em entrevistas ao jornal os proponentes da Unidade de Conservação e

outros pesquisadores, ressaltam a possibilidade de crescimento econômico da região mediado pelo ecoturismo, produção de fármacos e cosméticos:

De acordo com Francisco Esteves, estudos da UFF têm demonstrado que muitas espécies vegetais da restinga de Macaé, Carapebus e Quissamã são produtoras de substâncias alcalóides de grande valor para a indústria farmacêutica e de perfumaria “Com a divulgação desses estudos em congressos e simpósios os pesquisadores, notadamente os norte-americanos, têm se interessado muito”, diz o biólogo (Parque..., 1998, p. 3; Criado..., 1998, p.2).

O cientista norte-americano David Biesboer, professor titular da Universidade de Minnesota (...). E complementou: “Quando ela for conhecida cientificamente poderá ser aproveitada para fins econômicos” (Criado..., 1998, p.2).

Com isso, toda a indústria de serviços passa a se desenvolver, observa Esteves. Na área existe o Canal Macaé-Campos, construído pelos escravos e concluído em 1843, sendo o mais antigo do Brasil e o segundo em extensão (superado somente pelo Canal de Suez). A ideia da Secretaria (Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo do Estado do Rio de Janeiro) é estimular o ecoturismo incluindo passeios através do canal e criando frentes de trabalho não poluentes, que demandam mão-de-obra não especializada, bastante disponível na região (Parque..., 1998, p. 3).

Além do mais, como já se ponderou no tópico 5.1.1, referente à análise da composição, paridade, pluralidade e definição de entidades que têm acesso ao conselho, foi constatado a partir da leitura de Esteves (2011), que as gestões municipais também foram e são importantes estimuladoras da vinculação entre a proteção da natureza e o desenvolvimento econômico dos seus municípios, principalmente através do turismo e do uso público de seus balneários:

Mas o tempo foi mostrando a população, e aquele trabalho nosso de conscientização, do dia a dia, é..., fizemos assim alguns trabalhos para mostrar a potencialidade do turismo, trouxemos parcerias com agências de viagem para fazer passeios de canoa com o pescador pela lagoa, isso começou a gerar uma receita também extra para os pescadores, e isso era um laboratório, mas já funcionou bastante. As pessoas começaram a ver que é possível. É importante ressaltar que assim, a gente ainda não tem um produto consolidado. Nos temos um potencial muito grande e está sendo muito bem trabalhado, tá sendo muito bem pensado pelos gestores do Parque e pelo conselho, né. A criação desse produto ela tá, hoje já, desde a criação do Parque, hoje a gente tá..., pode dizer que tá bem próximo de acontecer para valer. E acho muito legal isso, sabe porque? Acho legal você ter o cuidado de você não colocar um produto na prateleira sem ele estar pronto. Você corre um risco muito grande. Ao longo do tempo, os municípios se organizaram, cada um criou sua guarda ambiental, né. Eu como vereador fui autor do projeto para a criação da nossa guarda ambiental, criamos o fundo municipal de meio ambiente, o conselho municipal de turismo (CO1).

Cabe ressaltar que este pressuposto que concatena desenvolvimento econômico e a proteção da natureza está presente nos debates a respeito da questão ambiental no Brasil desde pelo menos o século XVIII, de acordo com Pádua (2002):

É significativo que ainda em 1876, quando André Rebouças lançou pela primeira vez a proposta de criar parques nacionais no Brasil, especialmente nas Sete Quedas de Guaira e na Ilha do Bananal, o eixo da sua argumentação tenha sido o progresso que o turismo poderia trazer para aquelas regiões, e não a necessidade de colocar áreas selvagens fora do ímpeto destruidor da civilização (Pádua, 2002, p. 18).

Assim, o historiador ambiental (*op. cit.*), argumenta que o valor atribuído à natureza entre os anos de 1786 e 1888, estava submetido à importância econômica e política que esta possuía. Dessa perspectiva o viés econômico reivindicado pelos municípios de Carapebus e Quissamã não constitui em características exclusivas deste município.

3) Setor de Pesquisa e extensão

Por fim, o terceiro setor que constitui o conselho foi definido como “Pesquisa e extensão” e consiste em seis instituições, três faculdades, sendo duas federais e uma particular, duas entidades de educação ambiental, sendo ambas resultado de compensação ambiental imputada a Petrobras: o Projeto de Educação Ambiental do Campo de Polvo – PEA – Observatório de Macaé e o Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos – NEA/BC, e uma empresa estadual, a EMATER (Quadro 7).

Quadro 7: Composição atual referente ao setor de “Pesquisa e extensão” do conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba.

| PESQUISA E EXTENSÃO | |
|----------------------------|---|
| PESQUISA E EXTENSÃO | |
| 1 | Instituto de Biodiversidade e Sustentabilidade SUBSTITUIR EM TODOS – NUPEM/UFRJ |
| 2 | Instituto Técnico Federal - IFF |
| 3 | Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora |
| 4 | Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos – NEA/BC |
| 5 | Projeto de Educação Ambiental do Campo de Polvo – PEA - |

| | |
|---|---|
| | Observatório de Macaé |
| 6 | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro - EMATERRIO CARAPEBUS |

Fonte: A autora (2019).

Esse terceiro setor de composição do conselho, é, apesar de menor do que os descritos anteriormente, detentor de poder político e de hegemonia dentro do conselho, já que tanto a criação do Parque, quanto a elaboração do Plano de Manejo foram capitaneadas por pesquisadores, em especial das entidades federais de Educação, ou seja, o NUPEM/UFRJ e o IFF. Esse contexto reforça que as intencionalidades e ideologias destes grupos podem ter se inserido tanto na criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba quanto na elaboração do Plano de Manejo.

Ademais, esses são os setores detentores do conhecimento técnico, e o fato do conselho do CONPARNA Jurubatiba constituir um conselho setorial, baseado na temática da proteção da natureza, questões sobre a abertura de barra, sobre a pesca, sobre locais onde é possível o turismo, as zonas de restrição, entre tantas outras, que influenciam diretamente a população e suas formas de apropriação da natureza ali encerrada, são embasadas pelo conhecimento técnico-científico. A esse respeito Fuks & Perissinotto (2006) afirmam:

Isso também revela o peso do conhecimento técnico na dinâmica da instituição, que confere aos assessores técnicos um papel decisivo na disseminação da informação a respeito das ações e dos programas governamentais, assim como dos aspectos técnicos envolvidos em assuntos específicos de interesse do conselho (FUKS & PERISSINOTTO, 2006, p. 70).

Para Fonseca, Bursztyn & Moura (2012) não é raro que as assimetrias de poder sejam estabelecidas a partir da requisição do saber técnico-científico como o conhecimento legítimo e mais qualificado, e, que portanto, seria o conhecimento ideal para subsidiar a tomada de decisão em espaços como os conselhos. Assim, em conformidade com as ideias de Gramsci, na disputa por hegemonia, as ideologias desse grupo podem se difundir para os outros. Essa questão é observada pelo participante aqui identificado como CO16:

Agora o que eu acho, que eu não acho legal, é o seguinte: é que a academia, que valorizou muito certos aspectos, e pode, e não pode isso, isso e isso, não valorizou o ser humano. O ser humano ficou praticamente excluído, o ser humano nativo, que você abre até pro turismo. Mas porque eu quero dizer

isso, porque se a gente for lá tirar umas folhas pra fazer um chá, de repente pode ser até crime, se você vai navegar em um canal que é o caminho da sua casa e de repente você encontra fiscalização, pode achar que você é... “quem é você?”, “eu que pergunto, quem é você? Eu sou daqui, e você é de onde?”, e outra coisa também, nós temos sentimentos, nós amamos, a prova disso é que o Parque viveu todos esses anos sem ser Parque, preservadíssimo (CO16).

(...) E outra coisa que eu quero falar dos conselheiros, com todo carinho e respeito a todos, nós temos uns conselheiros..., uns conselheiros muito voltado para a academia, pra ciência, pra aquela coisa toda, nós precisamos mesclar, nós precisamos que conselheiros comecem atentar pra sabedoria popular, pra como que era os povos tradicionais, porque não se pode perder o rumo da história, conforme eu vou continuar sempre dizendo, não se construí uma história diferente em cima de uma história real, elas tem que ter, entendeu..., seu vínculo, senão você perde o fio da meada da história (CO16).

No entanto, cabe ponderar que para se afirmar o desequilíbrio nas relações de poder e a tendência deste estar direcionado ao corpo técnico-científico será necessário o aprofundamento das análises, realizadas nos tópicos subsequentes, pois o CONPARNA Jurubatiba possui uma peculiaridade, que constitui na centralização das demandas na figura do presidente do conselho.

5.1.4. Junção de todos os setores e a relação entre a paridade e a pluralidade

O processo de constituição do conselho realizado em 2017, relatado anteriormente, não foi formalizado na forma de portaria, como determina a Instrução Normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014 (art. 10). No entanto, os conselheiros e conselheiras que participaram do processo e que foram indicados para compor o conselho já estão atuando como membros do plenário, e, a Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014 encontra-se desatualizada. Portanto, para as entrevistas optou-se em seguir a nova composição do conselho eleita nas reuniões dos dias 17 de agosto e 28 de setembro de 2017, apesar da carência de formalização, visto que muitas das conselheiras e conselheiros já estão atuantes.

Destaca-se que muitas entidades continuaram com as suas representações no conselho, e, que em alguns casos o conselheiro ou conselheira se manteve o mesmo do biênio anterior. Outro ponto que foi possível observar durante as entrevistas e a observação em campo, constitui no fato de que alguns membros do plenário, apesar de serem os mesmos, se deslocaram entre as instituições pertencentes ao conselho, como no caso do representante da Câmara de Vereadores de Carapebus no biênio 2014-2016,

que nessa nova composição desempenha o papel de conselheiro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda de Macaé.

A atual formação do conselho conta com quarenta e três instituições, sendo dezessete novas em relação ao biênio anterior³⁷, que como descrito anteriormente era, segundo a Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, formado por 36 conselheiros, em uma relação paritária entre sociedade civil e poder público. Ademais, a relação paritária prevista pela Constituição, pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 e pela Instrução Normativa nº 9 de 5 de dezembro de 2014, foi relativamente minimizada, pois nessa nova composição o conselho possui 22 instituições da administração pública e 21 da sociedade civil (Quadro 8).

No entanto, destaca-se que dentro do contexto desse estudo é pequena a significância desse deslocamento relativo à paridade numérica, visto que duas instituições de ensino, o NUPEM/UFRJ e o IFF, e uma empresa de assistência técnica rural, a EMATER, dentro do conceito gramsciano, integram a esfera da sociedade civil. Cabe ainda ressaltar a heterogeneidade dos representantes da sociedade civil e da sociedade política, que dificulta um diagnóstico sobre a paridade qualitativa, apesar da setorização do conselho, analisada anteriormente, fornecer algumas pistas a respeito dos consensos e dissensos relativos aos interesses de cada representação.

Quadro 8: Composição atual do conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba de acordo com definição estabelecida em reunião do conselho.

| REPRESENTAÇÕES QUE COMPÕE O CONPARNA JURUBATIBA DE ACORDO COM DEFINIÇÃO ESTABELECIDADA EM REUNIÃO DO CONSELHO | |
|--|-------------------------------------|
| ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | SOCIEDADE CIVIL |
| Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba – ICMBio | VTOUR – Agência de Turismo |
| Parque Municipal da Restinga do Barreto | Associação dos Observadores de Aves |

³⁷ Sendo estas: o Parque Municipal da Restinga do Barreto, Secretaria de Agricultura e Pesca de Carapebus, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda de Macaé, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda de Quissamã, Defesa Civil de Carapebus, Defesa Civil de Quissamã, VTOUR – Agência de Turismo, Associação dos Observadores de Aves, Embaixadores do Parque, Quilombo Machadinho, Associação de artesãos de Quissamã, Associação de moradores do Visgueiro, Associação de Moradores de Ubás, Associação de Moradores da Praia João Francisco e Projeto de Educação Ambiental do Campo de Polvo – PEA -Observatório de Macaé.

| | |
|---|--|
| Secretaria de Meio Ambiente de Macaé | Trilheiros de Jurubatiba |
| Secretaria de Meio Ambiente de Carapebus | Espaço Cultural José Carlos de Barcelos |
| Secretaria de Agricultura, meio ambiente e pesca de Quissamã | Embaixadores do Parque |
| Guarda Municipal Ambiental de Carapebus | Petrobras Cabiúnas |
| Guarda Municipal Ambiental de Macaé | Associação dos Pescadores da Lagoa de Carapebus |
| Guarda Municipal Ambiental e de Fiscalização de Quissamã | Colônia de Pescadores Z-27 de Quissamã |
| Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus | Associação de Produtores e Produtoras Rurais João Batista Soares |
| Secretaria Municipal Adjunta de Turismo de Macaé | Grupo de Produtores Rurais de Carapebus |
| Secretaria Municipal de Turismo de Carapebus | Quilombo Machadinha |
| Câmara Municipal de Carapebus | Associação de artesãs de Quissamã |
| Câmara Municipal de Quissamã | Associação de moradores do Visgueiro |
| Secretaria de Agricultura e Pesca de Carapebus | Associação de Moradores do Bairro Lagomar |
| Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda de Macaé | Associação de Moradores de Ubás |
| Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda de Quissamã | Associação de Moradores de Carapebus |
| Defesa Civil de Carapebus | Associação de Moradores da Praia João Francisco |
| Defesa Civil de Municipal de Quissamã | Associação Casa Mato de Pipa |
| Vigilância Sanitária de Macaé | Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos – NEA/BC |
| Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro - EMATERRIO CARAPEBUS | Projeto de Educação Ambiental do Campo de Polvo – PEA -Observatório de Macaé |
| Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Socioambiental de Macaé – NUPEM/UFRJ | Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora |
| Instituto Técnico Federal - IFF | |

Fonte: A autora (2019).

Com relação à pluralidade, comparado com a composição do conselho do biênio 2017-2019 e a definida pela Portaria nº 10 de 12 de fevereiro de 2014, esta pode ter se ampliado devido ao incremento no número de instituições representadas. Dentro de uma

conjuntura, onde muitos autores e grupos acreditam que a pluralidade impossibilita a atividade deliberativa, conforme demonstra Tatagiba (2002), o quadro formativo do conselho revela um aspecto positivo de sua atual formação. No entanto, não é possível perder de vista os impasses relativos à diferença na efetiva participação, que sem estratégias para fomentar a manifestação das vozes dos diferentes conselheiros e conselheiras, em particular dos grupos mais subalternos, pode não lograr um efeito satisfatório.

Durante a observação em campo e também através do relato dos entrevistados não se constatou a existência de nenhum mecanismo para o desenvolvimento da capacidade de expressão de opiniões e de estabelecimento de igualdade das decisões. Na realidade, o que se presenciou e se confirmou através dos relatos dos informantes, foi certa tendência à centralização das reuniões por parte da gestão do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Como é possível observar na fala de treze entrevistados e entrevistadas:

É porque eu acho assim, acho que todo mundo dentro das suas possibilidades, quer o melhor para o Parque, né? Mas talvez se deixasse um espaço mais de fala para os conselheiros, porque ele não deixa, não deixa, seria diferente. Os laços talvez fossem mais fortes, não sei, não sei (CO2).

E aí eu tenho observado até nas últimas discussões que tem falado do mosaico, mas assim, se for falar o que eu vejo mais do conselho assim, eu vejo que tem uma pessoa que dita as regras, que é [...] o presidente do conselho, né? Mas que na verdade, é..., ele, ele, ele tem..., a impressão que eu tenho é que a figura dele ali é mais de... condução, ele é presidente do conselho, ele conduz, mas ele também impõe sempre o que ele acha que é melhor, mais viável, e... o resto do conselho, como a maioria..., maioria não, muita gente ali também não tem tanta participação como eu, também não tenho muito, não participo muito, não debato muito, e acaba que a opinião dele e o que ele acha que é melhor sempre prevalece por conta disso. Porque geralmente..., eu não sei se por medo ou porque ficam mais acanhados, ou porque não tão muito ali, porque ele, ele tá no parque todos os dias, é o trabalho dele, ele é chefe do Parque. Então obviamente ele tem conhecimento, ele tem propriedade pra falar de cada centímetro do parque, óbvio, isso aí é incontestável. Mas o restante do conselho acaba não tendo muito essa..., esse poder muito de voz, decisão, acaba sempre consentindo e concordando com que ele coloca, eu não sei se isso é bom ou isso é ruim (CO4).

Agora é..., o **** tem essa dificuldade de falar um pouco mais calmo com a gente, ou de ter um pouco mais de paciência de ouvir a gente, é... Mas eu tenho que reconhecer que ele é um líder e que ele tem uma inteligência fenomenal, e deve ter uma ligação muito íntima com os gestores maiores do ICMBio, para conseguir trazer as coisas pro nosso parque, né? Pra... E ele sabe brigar, brigar por aquilo que ele acredita, entendeu (CO6).

Por que assim, tem reunião que o **** só que falava, as pessoas não falam, o **** fala muito (CO 10).

Eu acho que assim, é..., que como é um conselho consultivo, né, então assim no final das contas a gente não executa, a gente não delibera, né? Então é uma coisa meio ambígua, né? Assim, por que..., e assim, eu vejo varias fazes no desenvolvimento daquele conselho, pelo menos do que eu testemunhei, então é... Acho que o próprio presidente do conselho ele vem passando por modificações na postura dele, né? Em relação a como acionar, como dialogar com o conselho, então no início até eu achava uma coisa mais..., a gente era meio chamado pra ouvir ele e sei lá, votar as coisas que ele achava que..., entendeu? Que ele preferia não escolher sozinho, e que “não, o conselho votou”. E considero que na medida assim das possibilidades dele, ele tem se mostrado cada vez mais sincero nessa questão de, de empoderar o conselho como um órgão que realmente vá apontar pra... caminhos pro parque se desenvolver, né? Então eu vejo um amadurecimento nele como gestor é né (CO11).

Eu pessoalmente eu acho que existe um pouco de dificuldade das pessoas se colocarem porque às vezes a presidência se coloca muito enfaticamente, já tem um posicionamento já muito pré-determinado, e um pouco de dificuldade de abrir para flexibilizar um pouco né, as opiniões e tal. Até um pouco violento, no sentido de assim de pressionar, e, de as pessoas se sentirem um pouco acuadas, não sei se a palavra é acuada, mas de não se sentirem a vontade de se colocarem. Até porque pela figura, pelo conhecimento que tem. Então, às vezes eu acho que rola um pouco de imposição, né? Eu acho que poderia ser um pouco mais amplo... Assim, né..., o debate (CO12).

E assim, eu, eu, fazendo uma comparação, eu vejo a direção do parque hoje, e eu falei isso esses dias, eu vejo a direção do parque, eu faço um comparativo, a direção do Parque, o prefeito atual do município e o nosso atual presidente, sabe. Eles falam e lutam por causas diferentes, mas são tão ditadores quanto, sabe: “a minha palavra que impera, a minha palavra que manda, e vai fazer aquilo que eu quero que faça”. Então eu não vejo uma força no conselho. [...] Eu acho que se os conselheiros não se manifestarem ou se unirem, principalmente os de Macaé, a gente é só uma figurinha preenchendo uma cadeira. (CO17).

[...] Os dois são conselhos consultivos, né, não? Assim, quem fala mais é o chefe do Parque, né? Na verdade a gente fica mais ouvindo do que falando alguma coisa (CO13).

Eu acho que falta muito isso. Falta dar oportunidade ao conselheiro para querer apresentar alguma coisa durante o conselho, de fazer uma colocação sobre o conselho, sobre o parque, sobre o que acontece. Mesmo nos temas mais críticos que não se resolveu e não se resolve até hoje (CO14).

O **** é um homem eu acho que preparado, é também uma autoridade federal, mas a gente, é..., com alguns ele tem até um relacionamento razoável, mas na grande maioria o relacionamento é muito difícil. A gente tem uma dificuldade muito grande porque ele tem uma posição assim muito irredutível, né? E ele não é muito, não tá muito pra conversa, entendeu? Então, a gente tá numa esperança dessa quebra de paradigma, que o **** venha quem sabe se inspirar no Carlos Alexandre, quem sabe a gente não evolui, né? Porque..., nós somos seres humanos, a gente precisa conversar, a gente precisa se entender (CO16).

Porque eu acho que a gente acaba não..., assim não participa da maneira que queria dependendo da situação. Porque às vezes o **** tem assim..., tem a sua opinião própria né? Acho um pouco totalitário, sabe? A forma dele de gerir o Parque às vezes poderia. Ele poderia tá até melhor desenvolvido, algumas coisas lá... (CO18).

É..., aquilo, muito falador, fala demais, não deixa os outros falar, mas é uma pessoa que tem com um conhecimento muito grande e bem direcionado. Embora que ele acaba atropelando um pouco a pauta, e tal, mas é uma pessoa que você vê que tá fazendo aquilo não é por questão de..., ao contrário, uma questão positiva para que a coisa seja realmente implantada e funcione (CO20).

Na verdade ele vai lá e faz a reunião, coloca o que ele quer colocar para o grupo, as pessoas aceitam ou não aceitam e o grupo sai da reunião (CO21).

A ausência da secretaria executiva, como mencionado no tópico 5.1.2. (que versa sobre o tempo de existência do conselho, frequência de reuniões, existência de uma estrutura organizacional), pode estar relacionada a essa centralização das demandas na pessoa do presidente do conselho. As convocações para as reuniões, as definições das pautas (que, apesar de serem fixadas pela presidência, é importante ressaltar que são também abertas para os demais conselheiros, mas que em poucos casos foi possível observar algum membro sugerindo alguma questão), a redação das ATAs e as definições dos dias das reuniões são realizadas em grande parte pela presidência do conselho ou pela equipe do ICMBio.

Cabe ainda ressaltar que nem todas as instituições conselheiras possuem representantes atuantes. Foi diagnosticado que quatro instituições pertencentes à administração pública (a Guarda Municipal Ambiental de Macaé, A Câmara Municipal de Carapebus, a Secretaria de Agricultura e Pesca de Carapebus e a Câmara Municipal de Quissamã) não possuem representantes definidos para o conselho. Com relação à sociedade civil são três as instituições sem representantes, sendo estas: a Associação de Moradores de Ubás, a Associação de Moradores de Carapebus e a Associação de Moradores da Praia de João Francisco.

5.2. Conflitos associados aos usos do território

A categoria Parque Nacional, na qual está inserido o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, constitui em uma UC pertencente ao grupo de Proteção Integral, e, portanto, o estabelecimento de populações humanas não é permitido dentro dessas

áreas, assim como o uso da natureza encerrada em seus limites³⁸ (BRASIL, 2000). Contudo, os Parques Nacionais são inseridos dentro de territórios e contextos socioespaciais diversos, e ao delimitarem uma porção do território, que serve de base material para a construção social, assim como para a constituição de múltiplos significados de diversos grupos, se opõe aos usos e significações estabelecidos de antemão para o território em questão, o que acaba por impactar os grupos que ali se estabeleciam. De acordo com Acsehrad (2004):

Aquilo que as sociedades fazem com seu meio material não se resume a satisfazer carências e superar restrições materiais, mas consiste também em projetar no mundo diferentes significados – construir paisagens, democratizar ou segregar espaços, padronizar ou diversificar territórios sociais etc. Aqui estaremos lidando com figuras sociais que apresentam lógicas próprias de apropriação do meio tais como camponeses, firmas agro-exportadoras, empreendimentos industriais, capitais especulativos etc. (ACSELRAD, 2004, p. 15).

Segundo o artigo 30 da Constituição Federal de 1988, compete aos municípios realizar o “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, art. 30, inc. VIII). No entanto, em locais onde se localizam UCs, os usos socioespaciais (sejam materiais ou simbólicos) do território incluído no interior da área protegida e sua zona de amortecimento passam a ser regulados pelo órgão gestor ambiental responsável. Nessa pesquisa, como o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba trata-se de uma UC federal, a regularização é atribuição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal responsável pela gestão dessas Unidades de Conservação, que de acordo com o Decreto nº 8.974, de 24 de janeiro de 2017, entre suas competências estão:

II - fiscalizar e aplicar penalidades administrativas ambientais pelo descumprimento da legislação no que tange à proteção das unidades de conservação federais e das suas zonas de amortecimento;

IV - realizar a gestão das unidades de conservação federais no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC;

³⁸ As atividades permitidas estão ligadas a pesquisa, educação ambiental e turismo (BRASIL, 2000, art. 11).

V - promover a regularização fundiária e a consolidação territorial das unidades de conservação federais;

VII - promover, direta ou indiretamente, o uso econômico dos recursos naturais nas unidades de conservação federais, obedecidas as exigências legais e de sustentabilidade do meio ambiente, referente a: a) uso público, ecoturismo, exploração de imagem e outros serviços similares; e b) produtos e subprodutos da biodiversidade e serviços ambientais;

X - promover a visitação pública voltada à recreação, à interpretação ambiental e ao ecoturismo em unidades de conservação federais;

XIII - autorizar o órgão ambiental competente a conceder licenciamento de atividades de significativo impacto ambiental que afetem unidades de conservação sob sua administração e em suas zonas de amortecimento, nos termos do § 3º do art. 36 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000;

XV - executar a proteção, o monitoramento, a prevenção e o controle de desmatamentos, incêndios e outras formas de degradação de ecossistemas nas unidades de conservação federais e nas suas zonas de amortecimento (BRASIL, 2017, art. 2º, incisos, II, V, VII, X, XIII, XV).

Essa regulamentação presidida pelo ICMBio em determinados momentos podem entrar em discordância com o planejamento e ordenamento territorial efetivado pelos municípios limítrofes, e, justamente nestas circunstâncias que podemos observar a deflagração de conflitos ambientais envolvendo o ordenamento e ocupação do território (VAINER, 2010a). Ademais, traços históricos e culturais de apropriação material e simbólica pela população dos elementos naturais existentes no interior das áreas protegidas e em seu entorno, que a princípio eram permitidas pelo regramento municipal, podem se converter em crimes ambientais.

Por consequência das diferentes intencionalidades no uso do território, a instituição de UCs pode causar uma série de conflitos de cunho socioambiental. Esses conflitos podem ser explicitados no interior dos conselhos, visto que estas instituições são compostas por uma diversidade de atores e grupos, que possuem intencionalidades diferentes. Os conflitos, nessa perspectiva, não são um empecilho para a atividade democrática, como nos mostra Bordenave (1985), Lüchmann (2009) e Tatagiba (2002), na realidade estes possuem significação ímpar para o diálogo e a negociação democrática, e, portanto, não devem ser inviabilizados.

Cabe lembrar que definimos conflitos socioambientais no âmbito desse trabalho com base nas ideias de Acsegrad (2004). Esse autor estabelece que os conflitos irrompem-se quando um grupo é coibido de reproduzir seus modos de vida e uso de um território devido à ação de outro grupo, seja no âmbito material ou simbólico.

Diversas foram às citações sobre os conflitos que surgiram durante as discussões do conselho consultivo do Parque ou que são apresentados para apreciação do conselho, como: questões relacionadas a caça, a coleta relativa a flora da restinga, a construção da nova sede, esgotamento, necessidade de asfaltamento do acesso a praia de Carapebus, construção de ponte, da torre de observação em Quissamã, desmatamento ilegal e alocação de insumos. Por isso, cabe a nós explicar, que por questões relacionadas à abordagem teórica utilizada, consideramos para esse capítulo apenas aqueles que se adequam à conceituação de conflitos de Acselrad (2004).

Ademais, conflitos nos quais não conseguimos identificar um grupo com uma estrutura mais ou menos coesa, com um compartilhamento de identidade de grupo, também foram desconsiderados devido à dificuldade de determinar os atores incluídos e suas estratégias de ação, como é o caso da caça e a captura de pássaros. Apesar de alguns conflitos diagnosticados pelos nossos informantes não serem analisados nesse tópico específico, longe de ignorar o relato dos nossos colaboradores e a percepção destes relacionadas às situações conflituosas envolvendo o PARNA da Restinga de Jurubatiba ou o conselho, alguns desses problemas serão tratados em outros capítulos com outras abordagens teóricas.

Cabe também ressaltar que para fazer a leitura dos conflitos não nos restringimos ao conceito delineado por Acselrad (2004), pois para uma análise mais aprofundada lançamos mão dos conceitos formulados por Gramsci no interior da teoria do Estado Ampliado, por considerarmos explicativos justamente por instituir uma ponte entre a estrutura econômica e a superestrutura político-social, como demonstra Coutinho (1992). Outro ponto é que, devido o conceito gramsciano de catarse representar a passagem da recepção passiva da realidade para o momento de alteração desta, só foram considerados os conflitos manifestos e explícitos. De acordo com Santos (2007, p. 177), os conflitos manifestos são aqueles “visíveis, contudo não possuem força política para compor a agenda política local ou regional” e os explícitos são “visíveis e possuem força política para entrar nos debates da agenda política local ou regional”³⁹.

5.2.1. Conflitos na criação do CONPARNA Jurubatiba e no Plano de Manejo

³⁹ Caso ocorressem conflitos extremos, que são definidos por Santos (2007) como aqueles que afetam a integridade física dos envolvidos, também seriam avaliados, mas não encontramos exemplos desse tipo de conflito no nosso estudo de caso.

O primeiro ponto conflituoso com relação ao CONPARNA Jurubatiba foi a criação do Plano de Manejo. Para se entender esse conselho em toda sua completude se faz importante relatar essa questão. O Plano de Manejo de uma UC é o documento onde estão inscritas as normas para o uso do território e da natureza, o zoneamento da UC e as regras para construção das estruturas físicas (BRASIL, 2000, art. 2º, inc. XVII). Nessa perspectiva, o Plano de Manejo é um documento que tem relevância tanto para a gestão da UC, quanto para o poder público e a sociedade civil, justamente por ordenar os usos dos territórios e seu entorno, estabelecendo as possibilidades de atuação dos diversos grupos e as limitações. E, portanto, sua elaboração foi repleta de embates entre diversos grupos envolvidos com o território do PARNA da Restinga de Jurubatiba.

As primeiras discussões a respeito da instituição de um conselho consultivo no Parque surgem durante a elaboração do Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba. Para a elaboração do referido plano foram criadas algumas Oficinas de Planejamento, no entanto, a população local e as representações municipais não foram convidadas a participar desses eventos, gerando conflitos no desenrolar desse processo (VAINER, 2010a).

Por esse motivo, as prefeituras de Quissamã e Carapebus peticionam junto ao Ministério do Meio Ambiente a paralisação do processo de elaboração do Plano de Manejo, até que se fosse efetivado o conselho consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba. O Ministério do Meio Ambiente atendeu a solicitação dos municípios em questão, e, assim, criou-se a necessidade de instituir o conselho consultivo, que entrou em vigor em 2002, a partir da promulgação da Portaria nº 97, de 2 de agosto de 2002, com a finalidade de acompanhar e aprovar o Plano de Manejo do PARNA Jurubatiba, que é concluído em 2008 (VAINER, 2010b). Alguns dos conselheiros mais antigos relatam toda essa problemática relativa à elaboração do Plano de Manejo⁴⁰:

E depois, com o tempo, até mesmo na construção do Plano de Manejo, que levou um..., Tem uma história muito curiosa, o Plano de Manejo, quando estava sendo elaborado, tudo, tudo era proibido, né... Ao longo das reuniões, das oficinas para se criar, confeccionar o Plano de Manejo, a ideia era proibir tudo, não se poderia passear no Parque, não tinha pescador mais. Foi uma briga muito grande, aí eu destaco atuação de pessoas como a associação de pescadores de Carapebus, com o presidente Valdemir Borraina na época, mesmo com pouco estudo, ele era aguerrido e determinado. A gente também atuou muito lá com a secretaria de meio ambiente dos municípios, a de turismo dos 3 municípios, de Carapebus, Macaé e Quissamã, abrindo o

⁴⁰ Totalizando um número de oito informantes que de alguma forma mencionaram a construção do Plano de Manejo.

diálogo. O ministro da época, o Zequinha Sarney, teve um papel importante para dar uma segurada, porque o Plano de Manejo, naquele momento, a pedido nosso, naquele momento não saísse daquela forma, que se rediscutisse, e foi feito. O Plano pronto para ser publicado, já com as oficinas feitas, é... Foi feito um novo estudo, uma nova conversa com a população e aí melhorou bastante (CO1).

A época a gente conseguiu aprovar uma moção de repúdio a equipe técnica de elaboração do Plano de Manejo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, que passou na conferência municipal de meio ambiente, a conferência estadual de ambiente, e foi parar na conferência nacional de ambiente, e resultou enfim na agilização dos trabalhos e na participação da sociedade, que não estava acontecendo, é..., não estava acontecendo essa participação a contento. Acompanhamos tudo isso e quando isso passou como moção de repúdio a nível nacional aí foi parar, a época é..., a ministra do meio ambiente já era a Marina Silva, e foi parar na mesa da Marina, e aí a participação foi incorporada. O Plano de Manejo entrou numa nova etapa, e por conta dessas oficinas e desse custo aí teve que aportar mesmo esse recurso adicional etc., para garantir a participação. Foi uma coisa muito boa, mas aconteceu como pressão da sociedade. A moção de repúdio mais especificamente ela repudiava o critério de exclusão, que excluiu o Terminal de Cabiúnas do entorno do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, quando é critério de inclusão a existência de estruturas impactantes que possam ameaçar a unidade de proteção integral. Então estava fora dos critérios técnicos contra o anseio dos ambientalistas, da sociedade, a favor da corporação, e, por isso, nós repudiamos todo o processo, porque se a população tivesse digamos assim participado a contento, se nós pesquisadores tivéssemos sido ouvidos, né, enfim (CO7).

Apesar dos embates e das conquistas a respeito da criação do conselho consultivo para proceder com o andamento do Plano de Manejo, alguns conselheiros e conselheiras (incluídos representantes da sociedade política e da sociedade civil, como pequenos empreendedores e membro de população tradicional) afirmaram que, mesmo com a instituição do CONPARNA Jurubatiba, suas demandas não foram consideradas e discutidas democraticamente, e, por essa razão, o plano permaneceu sendo um documento de caráter prioritariamente técnico. De acordo com os nossos informantes:

É..., na época que fizeram o Plano de Manejo, a gente fez a câmara técnica, se reuniu, discutiu com elas, pontou uma série de coisas, que infelizmente pouquíssimas coisas foram levadas em consideração. Por que assim, veio a professora lá do Rio, e já veio praticamente com o plano pronto, né? Então..., ficou algumas coisas, algumas coisas que não foram pontuadas que a gente começa a mudar alguma coisa nesse plano de gestão pública. Na época que a gente tinha como pedir para mudar algumas coisas para Carapebus, a gente pediu, mas não foi feito, porque eles não mudaram a formatação, entregaram o documento do jeito que tava, né? Então vem nessa relação há muito tempo, né? Agora pro Plano de Uso Público, a gente também, o pessoal de Carapebus se reuniu, discutiu bastante, foi um trabalho muito legal em termo nosso, até o chefe atual elogiou muito a nossa participação, porque a gente realmente viu que seria de potencialidade para o município. [...] Ela fez tudo isolada lá na salinha dela ou na visita de campo, sem o município, sem está interagindo com o município. Se eu não me engano em um anexo ela tem uma tabela de conflitos lá que é ela falando, mas ela não teve esse outro

lado, é só os conflitos que ela contou. O município não foi consultado: “ó, esse aqui não é um conflito, mas esse aqui sim”. Não teve isso. Ela fez uma matriz que ela determinou (CO2).

Foi, no início, quando eu entrei em 2003 no conselho, o conselho era constituído quase que essencialmente de é..., acadêmicos, era um grupo fechado, praticamente só tinha acadêmico, então era muito complicado. Depois as... Nem sei se o **** tem ideia disso, porque é muito antigo, então era muito complicado, porque... Você pode ver o documento do Plano de Manejo, é de 2008, ele é todo academicista, ele não tem nada de popular, né? Então você vê que não tinha participação da sociedade. Enquanto esse plano de uso público você vê que já tem uma cara diferente, porque? Porque a escritura final não ficou por conta da universidade, entendeu? Então já houve uma diferença assim fantástica, e a gente precisa realmente da universidade, mas a gente precisa da sociedade, também, precisa do diálogo, precisa que haja uma troca, uma harmonia, entendeu? [...] Tudo o que a gente falava tinha cortes pelos acadêmicos, entendeu, por quê? (CO6)

Mas o que acontece, quando o Parque foi criado, foi criado praticamente por pesquisadores, então é..., as atividades turísticas, no caso qualquer outra atividade de lazer e tudo mais, e a cidade, no caso aqui, que não se fez presente é..., mesmo sendo uma das que mais utilizava, com certeza saiu perdendo, nós saímos perdendo com isso. A gente sendo uma das áreas mais utilizadas para uso público e que de forma alguma opinamos por omissão mesmo (CO3).

Na verdade o Plano de Manejo a gente não participou, mas aí dentro do Plano de Manejo eu – eu acho que eu sou um dos poucos conselheiros que li boa parte do Plano de Manejo, que que eu faço, como eu te falei, eu gosto de aprender [...]. O Parque ele é gigante. Você pode definir várias coisas, o Parque ele é tão absurdo, na sua concepção foi feito um troço tão absurdo no Plano de Manejo, que por exemplo, a visitação, você só..., é..., um Parque que tem 18 lagoas e você só pode, só é permitido navegar na Lagoa do Paulista e na Lagoa de Carapebus e na do Canal. Três, porra, de 18 lagoas que tem no Parque. Só que é o seguinte, a Lagoa do Paulista não é permitido banho, aí você leva o cara na Lagoa do Paulista, Carapebus, passa pelo canal Campos-Macaé, conta a história do canal, história da Lagoa de Carapebus: “pula lá que não pode botar o pé na água”, “aqui você não pode tomar banho, tem que voltar lá”. Caraca! Não foi pensado aquilo, né (CO10).

A gente tem esse problema até hoje que é a questão do TAC, né? Que aí na época que foi feito o TAC, foi feito tudo isso e..., pra ser sincero não resolveu nada, porque continuou a mesma, entre aspas, criminalização dos pescadores. Não ordenou, né? A colônia não teve aquele apoio com os pescador, assim com uma equipe técnica, um pessoal que pudesse auxiliar eles. Ficou na mão deles mesmo e eles infelizmente não continham o conhecimento assim burocrático ou de pesquisa pra fazer um documento pra correr atrás dos próprios direitos deles. Ficou meio que na mão do próprio pessoal que montou o Plano de Manejo do Parque. Então, eles foram muito prejudicados nesse sentido né, a questão..., e brigam até hoje (CO14).

Porque quando começaram a falar na possibilidade de existir o Parque da Restinga de Jurubatiba, muito..., dois anos antes da..., do seu decreto, começou as pessoas se reunir, e em uma reunião dentro de Carapebus, num clube que nem existe mais, o nome..., esqueci até o nome do clube agora. É..., reuniu umas pessoas, umas pessoas que veio lá, e eu fui vamos dizer assim, tipo indicado para que acompanhasse toda essa história. Então a

pergunta que você fez foi essa, né? Isso me estimulou muito, porque me disseram que tudo aquilo que eu narrasse uma vez comprovada e que eles iam comprovando, aquilo ali era matéria-prima substancial pra fazer, entendeu, o Plano de Manejo. Porque um plano de manejo, segundo eles falaram pra mim, porque eu nunca tinha visto falar nisso, é que ele vai sendo construído em cima da história da comunidade tradicional. [...] O TAC tá tudo parado, o TAC foi o seguinte é..., resumo: se nós tivéssemos conquistado dentro do Plano de Manejo como foi tudo explicado a gente não precisaria fazer um TAC, porque nossa veia de comunidade tradicional estaria garantida dentro do Plano de Manejo. Como eles conversou com a gente e na hora botaram outras letras e deixou a gente de fora, nós precisamos ir ao ministério público..., isso foi um trabalho muito bem elaborado, conseguimos o TAC, mas eles dera, o TAC com prazo de validade (CO16).

Diante da perspectiva dos colaboradores e colaboradoras, esse conflito se manifesta devido à predominância do saber científico durante todo o processo de construção do Plano de Manejo em detrimento de outros saberes, como o tradicional e o popular, mesmo após a criação do CONPARNA Jurubatiba.

Em um primeiro momento, quando o Plano de Manejo é ainda elaborado sem a instauração do conselho consultivo, o conflito se explicita justamente quando membros da sociedade civil junto com os poderes públicos dos municípios solicitam ao MMA a paralização da estruturação do documento até que se estabeleça um conselho consultivo. A catarse nesse processo é mediada pelos intelectuais orgânicos, ou seja, atores relacionados à sociedade política, com capilaridade em instâncias políticas estaduais e federais, assim como alguns cidadãos e cidadãs pertencentes à sociedade civil, visando reverter o processo hegemônico que até então se inclinava em prol dos cientistas. Como é possível observar no relato do informante CO1:

Foi uma briga muito grande, aí eu destaco atuação de pessoas como a associação de pescadores de Carapebus, com o presidente **** na época, mesmo com pouco estudo, ele era aguerrido e determinado. A gente também atuou muito lá com a secretaria de meio ambiente dos municípios, a de turismo dos 3 municípios, de Carapebus, Macaé e Quissamã, abrindo o diálogo. O ministro da época, o Zequinha Sarney, teve um papel importante para dar uma segurada, porque o Plano de Manejo, naquele momento, a pedido nosso, naquele momento não saísse daquela forma, que se rediscutisse, e foi feito (CO1).

Apesar da conquista obtida pelo poder público local em conjunto com alguns membros da sociedade civil, que culminou na reelaboração do Plano de Manejo, nossos informantes ainda relatam que os pesquisadores, com seus argumentos técnicos-científicos, mantiveram a hegemonia mesmo com a criação do CONPARNA Jurubatiba. Neste caso, na visão dos nossos informantes, foi atribuído legitimidade ao saber

científico, dado a especificidade das demandas trabalhadas, como expresso no seguinte relato do entrevistado CO6: “Tudo o que a gente falava tinha cortes pelos acadêmicos, entendeu? Por quê?”.

Cabe ressaltar que essa projeção do saber científico em detrimento dos outros saberes não é de modo algum exclusiva dessa ocasião vivenciada pelo CONPARNA Jurubatiba, e, é relatada por autores como Fuks & Perissinotto (2006), Fonseca, Bursztyn & Moura (2012), Tatagiba (2002) e Lüchmann (2009). Nesse sentido, o Plano de Manejo não foi elaborado em compatibilidade com os usos e ordenamentos dos territórios que as prefeituras, principalmente de Quissamã e Carapebus requeriam, assim como se manteve incompatível com as reivindicações de grupos referentes à sociedade civil, como os pescadores.

É, no entanto, interessante notar, que três entrevistados demonstraram identificar os potenciais do Plano de Uso Público, recentemente elaborado pelos analistas ambientais do ICMBio em consonância com o conselho, na reversão de alguns problemas gerados pelo Plano de Manejo:

É..., na época que fizeram o plano de manejo, a gente fez a câmara técnica, se reuniu, discutiu com elas, pontou uma série de coisas, que infelizmente pouquíssimas coisas foram levadas em consideração. Por que assim, veio a professora lá do Rio, e já veio praticamente com o plano pronto, né? Então..., ficou algumas coisas, algumas coisas que não foram pontuadas que a gente começa a mudar alguma coisa nesse plano de gestão pública. Na época que a gente tinha como pedir para mudar algumas coisas para Carapebus, a gente pediu, mas não foi feito, porque eles não mudaram a formatação, entregaram o documento do jeito que tava, né? Então vem nessa relação há muito tempo, né? Agora pro Plano de Uso Público, a gente também, o pessoal de Carapebus se reuniu, discutiu bastante, foi um trabalho muito legal em termo nosso, até o chefe atual elogiou muito a nossa participação, porque a gente realmente viu que seria de potencialidade para o município (CO2).

Enquanto esse plano de uso público você vê que já tem uma cara diferente, por quê? Porque a escritura final não ficou por conta da universidade, entendeu? Então já houve uma diferença assim fantástica, e a gente precisa realmente da universidade, mas a gente precisa da sociedade, também, precisa do diálogo, precisa que haja uma troca, uma harmonia, entendeu? (CO6).

O importante, agora recentemente foi mexido no plano de manejo de uso do parque, o Plano de Uso Público, deixando um pouco mais flexível das áreas de uso intensivo, né? É..., como eu te disse, na criação do parque nós não tivemos muito..., muita brecha para opinar porque as pessoas que deveriam se importar na época armaram um pé de briga e se afastaram. Então a gente não teve como escolher os nossos locais de uso naquele período. Hoje o Parque já abriu, né, uma conversa e renegociou esses espaços. Acho que ficou bem interessante agora, que você mantém as áreas de preservação e facilitou as áreas de uso, né, as preferidas de uso público, né (CO3).

Nessa perspectiva, exprimida por conselheiras e conselheiros, a construção do Plano de Uso Público se apresentou uma importante ação para o fortalecimento das relações entre a UC e os pequenos empreendedores locais, assim como entre as gestões municipais e seus respectivos planejamentos de uso do território, principalmente no que tange ao fomento da atividade turística, estabelecida, principalmente, pelas prefeituras de Carapebus e Quissamã, como alternativas econômicas de desenvolvimento desses municípios. O que pode demonstrar que as relações hegemônicas na atualidade são diferentes das que se estabeleceram no passado, o que tentaremos trabalhar ao longo da tese.

5.2.2. Conflitos relacionados ao bairro Lagomar - Macaé

Apesar de Macaé ser o município que contém a menor parte do PARNA da Restinga de Jurubatiba (por volta de 1%), este pode ser considerado o que exerce maior pressão sobre essa área devido principalmente aos impactos gerados pela cadeia produtiva do petróleo, que provoca, além de impactos ambientais, o aumento populacional, que exerce, por consequência, pressão sobre os recursos naturais (VAINER, 2010a). Todo esse contexto de influência sobre a natureza protegida pelo PNRJ se complexifica e se agrava pelo fato do Parque estar localizado justamente no limite entre uma zona considerada pelo Plano Direto de Macaé (Lei Municipal Complementar nº 076/2006) como Zona Industrial (o distrito de Cabiúnas) e uma Macroárea de Ocupação Prioritária (o bairro do Lagomar).

Mais recentemente, na revisão do Plano Diretor (PREFEITURA DE MACAÉ, 2014), a região do município limítrofe ao PARNA da Restinga de Jurubatiba é considerada como setor administrativo marrom, marcado por ser o setor mais populoso da cidade e com as maiores taxas de crescimento, justamente devido à migração de populações de baixa renda e o advento de obras destinadas ao programa governamental Minha Casa Minha Vida.

É precisamente nessa localização que se encontra o Complexo de Visitantes do Parque, fundado em 2014 a partir do estabelecimento de um TAC firmado em 2011 entre o Ministério Público e a Petrobras, visando ações de compensação ambiental devido ao despejo de óleo oriundo das atividades da TRANSPETRO no interior do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (ICMBIO, 2014).

O fato do Complexo de Visitantes ser oriundo de recursos de compensação ambiental da Petrobras nos fornece pistas para refletir acerca da influência dos impactos relativos à cadeia do petróleo na UC. De acordo com o Plano de Manejo do Parque (ICMBIO, 2007), existe no interior deste, percorrendo 10 km da sua extensão, um emissário da TRANSPETRO, que era responsável pelo tratamento de efluentes do Terminal de Cabiúnas – TECAB. Entre os anos de 2001 e 2003, ocorreram inúmeros acidentes com vazamentos de efluentes desse emissário (constituído por água, metais pesados, sulfetos e outros poluentes), que culminou, por determinação do IBAMA, na substituição da tubulação que era subterrânea em uma aérea. Segundo Vainer (2010a) o emissário atualmente encontra-se inoperante, mas as tubulações ainda não foram retiradas⁴¹.

Ademais, é importante salientar que os limites do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, no interior do que seria a área de amortecimento⁴², são marcados pela presença dos gasodutos Gascab I, II e III, que fazem a ligação do Terminal Barra do Furado em Quissamã com o Terminal Cabiúnas.

Por consequência dessas atividades oriundas do ramo de gás e petróleo, ao ir para Parque pela Avenida Amaral Peixoto, próximo ao Trevo de Cabiúnas, já é possível observar os dutos da Petrobras (Figura 5). Seguindo em frente para adentrar na Avenida MPM, em um dos caminhos que leva ao Complexo de Visitantes, é possível observar nas proximidades do Parque mais dutos que percorrem a rua e que separam o bairro Lagomar do PARNA da Restinga de Jurubatiba.



Figura 5: Dutos da Petrobras próximo ao Trevo de Cabiúnas. Fonte: Google Maps (2019).

⁴¹ A tubulação levava os efluentes até o dispensor marítimo próximo a Lagoa Comprida (ICMBIO, 2007).

⁴² No Plano de Manejo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba é realizada a proposta para a área de amortecimento, mas que ainda não foi implementada.

Dentro dessa conjuntura que se encontra o bairro Lagomar, localizado na região norte da cidade de Macaé, faz limite direto com o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, estando separado da UC apenas pelas cercas que a envolvem e pelo emissário da TRANSPETRO (Figura 6).



Figura 6: Em primeiro plano; guarita de entrada do PNRJ, em seguida as cercas que envolvem o emissário da TRANSPETRO (em amarelo) e as casas do quarteirão W-30 no bairro do Lagomar. Fonte: a autora (2017).

Atualmente o Lagomar constitui em um dos bairros mais populosos do município, o quantitativo de moradores e moradoras apurado pelo senso IBGE de 2010 foi de 20.804, sendo que com uma estimativa para 2018 de 31.416 habitantes (PREFEITURA DE MACAÉ, 2014). No entanto, os moradores e artigos de jornais relatam a existência de mais de 35 mil residentes no bairro (FONTES, 2015; FONTES, 2017).

O loteamento do bairro foi realizado em 1976 com a proposta de fragmentar a área – que chegava a aproximadamente 329 ha em sua totalidade – em sítios com metragem de 5.000 m² cada (BARUQUI, 2004; PREFEITURA DE MACAÉ, 2010, FUENTES, 2013). A transmutação do bairro que se inicia com sítios de recreio para uma área com alta explosão populacional remonta aos anos 1990, através do parcelamento dos lotes que inicialmente detinham uma área de 5.000 m² para lotes de aproximadamente 200 m² (PREFEITURA DE MACAÉ, 2010).

Autoras como Baruqui (2004) e Fuentes (2013) relatam de maneira um pouco mais aprofundada o processo de loteamento e ocupação do bairro do Lagomar. Baruqui (2004) descreve um cenário de desordenamento urbano, existência de domicílios em assentamentos precários, assim como a baixa renda da população e inexistência de infraestrutura urbana:

A invasão no Lagomar, se deu no início da década de 90, no loteamento Balneário Lagomar, aprovado em 1976, prevendo a instalação de 427 sítios de recreio com área mínima de 5.000 m². Desde 1997, tramita no Ministério Público Federal de Campos, um processo que denuncia o parcelamento ilegal desta área, em lotes de 200m² ou menos, num processo que se caracteriza por uma ocupação desordenada, sem infraestrutura básica. Depoimentos dos profissionais do Posto da Saúde da Família, lá instalado, indicam alto grau de desagregação familiar, e pobreza extrema, na população da localidade (BARUQUI, 2004, p.71).

Dando sequência às constatações realizadas por Baruqui (2004), Fuentes (2013) entrevista três moradores do bairro que corroboram com a explicação da ocupação da área. Estes moradores entrevistados pela autora (*op. cit.*) foram os que adquiriram os lotes ainda com a metragem de 5.000 m², e, denunciam em suas falas, que a maior parte dos desmembramentos foram realizados sem a aquisição dos terrenos através de processos de compra e venda em Cartório de Registros de Imóveis, tratando os moradores advindos do processo de expansão populacional, ocorrido nos anos 1990, como “invasores”.

Segundo M3, o Lagomar foi inicialmente criado com o objetivo de conter “sítios de retiro”, com o objetivo de torná-los locais de descanso e veraneio. Assim, os compradores frequentavam esses sítios apenas em determinadas temporadas, deixando-os fechados e sem moradores nas demais épocas do ano, o que tornou possível a ocorrência de invasões e a partilha dos terrenos que estavam vazios (FUENTES, 2013, p. 53).

Cabe uma pequena ressalva, que ambas as autoras – Baruqui (2003) e Fuentes (2013) – tratam os moradores que lotearam os fracionamentos dos lotes como invasores, denominação que não utilizaremos neste trabalho por entender que os processos de ocupação do espaço urbano são extremamente complexos e muitas vezes injustos e excludentes. Ademais, um de nossos entrevistados residentes na área relatou ter comprado os terrenos onde fixou sua residência:

Muito triste! Não, ninguém queria. A desapropriação é uma mentira. Você tem que comprar, as pessoas elas, muitas “ah, mas esse pessoal, eles são tudo invasor”. Não..., eu comprei meu apartamento, eu comprei meu terreno, eu

não invadi, eu paguei 6.800,00 reais no meu terreno. Isso aqui foi no primeiro dia de demolição (mostra fotos), até rasgaram aqui a minha foto (CO17).

Fuentes (2013), com base em seus informantes, também relata o aumento da violência e da criminalidade da área com o advento da explosão populacional e relaciona com as políticas públicas de incentivo à migração, realizadas pela Prefeitura de Macaé, sem que tenha sido realizada uma política de ordenamento territorial. De fato, essa conjuntura demonstrada pela autora (*op. cit.*) é característica de locais onde se instalam grandes empreendimentos, como nos mostra Cruz (2006) e Neto (2006), a constituição socioespacial de Macaé foi deveras modificada desde a descoberta de petróleo na Bacia de Campos.

Precedentemente, no Capítulo 4.2, relativo à história de Macaé, já havíamos citado as consequências e impactos socioambientais advindos da indústria petrolífera para o município, como o aumento populacional (sem que fosse acompanhado de infraestrutura urbana adequada), devido à expectativa de criação de empregos. De acordo com Faustino e Furtado (2013), as regiões periféricas são as mais severamente afetadas pelo aumento populacional e da violência, já que tendem a absorver o maior número de desempregados e subempregados devido aos baixos custos das moradias.

Assim, o bairro do Lagomar não fugiu a essa tendência, o crescimento desordenado do bairro e a precariedade dos assentamentos influencia diretamente a vida de todas as moradoras e moradores, que reclamam da ausência das políticas públicas no local. Os problemas são relativos à precariedade da iluminação pública, de acesso aos serviços de saúde, transporte público, tratamento de esgoto e disponibilidade de Sistema de Abastecimento de água (SAA - destinada à produção e ao fornecimento coletivo de água potável, por meio de rede de distribuição). Como é possível observar nos relatos abaixo:

Nós temos no bairro do Lagomar, mais de mil e cem famílias que não tem cobertura do PSF, a gente não pode fazer mais nada pelo posto de saúde, tudo tem que ser feito lá pra baixo, tem que descer para o centro da cidade, tudo, tudo, salvo vacina de campanha porque é obrigatória, fora isso mais de mil e cem famílias não podem fazer nada. Se elas querem fazer consulta elas tem que ir lá pra baixo, se elas tem que marcar médico elas tem que ir lá pra baixo, se elas tem que ir no ambulatorial elas tem que ir lá pra baixo, se elas tem que pegar remédio é lá pra baixo, se tem que pegar material de coleta de urina e lá pra baixo, se tem que marcar exame é lá pra baixo. Nada faz no Lagomar, a gente tem uma OBS abandonada dentro do bairro a mais de três anos, a gente tem um CRAS abandonado a mais de quatro anos, dentro do bairro, a gente tem uma escola de nível do estado, de nível técnico, desde 2009 abandonada dentro do estado, a gente tem uma obra da UFRJ

abandonada, um campo da UFRJ indo pra lagoa, é, é da UFRJ, abandonado, um casarão abandonado na beira da praia, ia ser um laboratório de..., uma base de laboratório (CO17).

Do que já foi feito de denúncia, do esgoto in natura jogada na praia do Lagomar, a praia do Lagomar tá toda contaminada de esgoto. São mais de 8 lingas negras sendo jogadas na praia. E a gente vê 17 homens sentados em uma cadeira e não fazem nada. Se o papel deles é fiscalizar e legislar, o papel deles é cobrar isso, é cobrar dos órgãos competentes que uma providência seja tomada. “A, mas a culpa daquele esgoto jogado na praia é daquela cambada de favelado”, não é, não é. A Odebrech que hoje é a BRK, ela não esgota as caixas centrais do Lagomar, essas caixas centrais elas vazam, elas vão pros ralos de água pluvial e elas jogam tudo na praia. (...) Aí a BRK responde para a gente no ofício que ela não esgota porque a prefeitura não paga o contrato, aí o Secretário de Planejamento fala em audiência pública pra gente, e isso gravado, que a prefeitura não paga porque a BRK não presta o serviço direito, e quem paga a conta? A natureza. Então assim, eu acho que a sociedade é hipócrita, muito hipócrita, a sociedade num todo, porque a gente reclama, mas na sua grande maioria, não é comigo..., é com aqueles 40 mil moradores que moram lá, porque aqui na minha casa não acontece isso, então pra que que eu vou sair da minha casa pra reclamar, aí quando a gente reclama, as pessoas comentam por falsa notícias, “ah, mas quem manda eles fazerem ligação clandestina de esgoto”, mal sabe ele que a ligação não é clandestina. Quem não faz é a prefeitura, quem não faz é a empresa contratada pela prefeitura (CO17).

O RIMA, ele fala que a CEDAE vai utilizar seis milhões de metros cúbicos de água para a construção do porto, do seu reservatório, e o meu bairro não tem água, o Lagomar não tem água, a página, o site da prefeitura de Macaé, um mês atrás, ele colocou uma notícia dizendo que em sua grande extensão o Lagomar estava sendo contemplado naquele final de semana com água tratada na torneira, é mentira, menos de 10% do Lagomar tem água tratada na torneira (CO24).

Para Vainer (2010a), a ausência de políticas públicas e de planejamento para que a infraestrutura da malha urbana acompanhasse o crescimento populacional do município foi determinante na potencialização desses impactos socioambientais oriundos do desenvolvimento da indústria petrolífera em Macaé. A autora (*op. cit.*), cita como exemplo da inadvertência da Prefeitura de Macaé, a excessiva demora na publicação do Plano Diretor do município, sancionado apenas em 2006, de modo que este atraso demonstra que “o poder público municipal não acompanhou e/ou planejou o crescimento populacional e econômico de seu território, não previu ou atuou de forma a minimizar os impactos (negativos) do tão expressivo ciclo do petróleo” (VAINER, 2010a, p. 157).

Esta constitui a conjuntura limítrofe ao Parque que parte do município de Macaé, extremamente complexa e repleta de injustiças socioambientais e conflitos com base no uso do território. Nessa perspectiva, não é de se espantar que a instituição do

Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba converteu-se em mais um capítulo de conflitos no bairro do Lagomar.

Segundo Vainer (2010a), a instituição do PARNA da Restinga de Jurubatiba no ano de 1998 compulsou a inclusão do Lagomar (compreendido em um raio de 10 km da Unidade de Conservação) como zona de amortecimento da UC, o que impossibilitava que o território fosse utilizado para diversas atividades, inclusive obstruía a realização de obras de infraestrutura no bairro.

Cabe destacar que esse limite de 10 km imposto pelo ato de criação do PARNA, se fez em observância a Resolução CONAMA 13/90 e ao documento produzido pelo por Galante, Beserra & Menezes (2002) intitulado “Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica”, que define o raio de 10 km como pontos iniciais de demarcação das áreas de amortecimento dessas UCs, para que posteriormente sejam delimitadas de modo mais refinado os ajustes técnicos, assim como a inclusão e exclusão de outras localidades.

Soma-se a essa problemática a sentença proferida em virtude da Ação Civil Pública nº 0001627-93.2002.4.02.5103, tramitada em 15 de julho de 2002, pelo Ministério Público, responsabilizando a Prefeitura de Macaé por não executar o projeto denominado Complexo Municipal de Jurubatiba Sustentável vislumbrado para o Balneário do Lagomar. Diante do teor dessa ação a Prefeitura de Macaé foi condenada:

A cumprir o plano exposto no Projeto Complexo Municipal Jurubatiba Sustentável, que contempla além da desapropriação e realocação das famílias situadas na zona de amortecimento, a instalação e complementação de (i) Centro de Visitantes; (ii) Base de Combate e Prevenção ao Fogo; (iii) Torre de Observação; (iv) Base Operacional; (v) Viveiro especializado em mudas de restinga; (vi) heliporto/Ecoturismo; (vii) Espaço de vivência comunitária; (viii) Casa da Terra, na localidade denominada Lagomar, nesta cidade (NOTIFICAÇÃO nº 337/2017).

No intuito de resolver os impasses gerados pela Ação Civil Pública nº 0001627-93.2002.4.02.5103, em 2005 a prefeitura de Macaé estabeleceu um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) juntamente com o Ministério Público Federal, que visava à redução da área a ser desapropriada, limitando esta ao quarteirão W-30, que se situa nas adjacências imediatas ao Parque. Este novo TAC possibilitaria, na visão de seus idealizadores, a urbanização e a edificação de obras de infraestrutura urbana e de melhoria do bairro, já que restringiria a área de amortecimento ao quarteirão W-30 (VAINER, 2010a; JUIZ..., 2005).

Todo esse processo de sentenciamento e julgamentos, a partir da instituição da Ação Civil Pública nº 0001627-93.2002.4.02.5103, e, posteriormente através do TAC, está se sucedendo por vias extremamente morosas e impõe a população local diversos receios e preocupações com relação à manutenção das suas formas de vida, de moradia e seus futuros, além de possibilitar o contínuo aumento do loteamento da área do quarteirão W-30, devido à ausência de fiscalização. Em 2018, a Providência nº 842/2018 (Indeferimento Liminar/ATOS FINALÍSTICOS/Movimento) denunciou a ausência de estimativa para a desapropriação da área.

Entretanto, apesar da morosidade do processo, algumas famílias foram removidas no final de 2017 para o Conjunto Habitacional Prefeito Carlos Emir, localizado no bairro do Bosque Azul, com uma distância aproximada de 10 km do Lagomar. De acordo com o informante CO17, 96 famílias tinham sido removidas até o final de 2018, em um processo controverso, desorganizado, que culminou na desestruturação de muitas famílias (de modo físico, econômico, social ou psicológico). Abaixo é possível observar alguns relatos a respeito das desapropriações:

Muito triste! Não, ninguém queria. A desapropriação é uma mentira. Você tem que comprar, as pessoas elas, muitas “ah, mas esse pessoal, eles são tudo invasor”. Não, eu comprei meu apartamento, eu comprei meu terreno, eu não invadi, eu paguei 6.800,00 reais no meu terreno. Isso aqui foi no primeiro dia de demolição (mostra fotos), até rasgaram aqui a minha foto. A gente foi para lá às seis horas da manhã, pessoal ligando, ligando, ligando é..., ali ninguém ganhou nada, as pessoas ganharam uma dívida imensa, além da dívida do seu apartamento que eles têm que comprar, eles ganharam uma dívida de gás encanado, porque lá é gás encanado (...). Eles ganharam uma dívida de alguns prédios com condomínio, eles ganharam uma dívida de parcela do apartamento, eles ganharam um problema muito sério, que tem família que já foi expulsa de lá porque a facção é diferente, o filho que é envolvido com o crime, é envolvido com o tráfico, quando descobriram que a família tava lá, a família foi expulsa e perdeu o apartamento. Então assim, a desapropriação foi uma mentira total, foi uma covardia atroz que as pessoas ali sofreram (CO17).

Não resolveu nada. É..., foram só 96 casas que foram demolidas, e detalhe, é..., quando eles tiraram as pessoas, não demoliram todos os imóveis, com isso a guerra aconteceu ali dentro, porque os traficantes fizeram um quartel das casas vazias, é..., outras pessoas depois da guerra foram para essas residências e ocuparam essas residências, aí depois começou-se a se derrubar, mas ainda tem casa vazia em pé, é..., e foi um crime para a natureza, porque a gente tem toneladas, toneladas de construções jogadas no chão ali, entulho, que gera rato, barata, escorpião, cobra (CO17).

Assim, o conflito central no bairro Lagomar gira em torno da desapropriação dos moradores, já que a existência das casas contradiz com o processo de proteção da

natureza definido pelo SNUC, compatibilizando com a definição de conflitos estabelecida por Acselrad (2004). Apesar do potencial conflito que essas relações podem desvelar no interior do conselho, essa questão não é um dos pontos mais dominantes das reuniões do CONPARNA Jurubatiba (que ocorreram de 2016 até o final de 2018).

Das doze reuniões do conselho que foram acompanhadas, o bairro do Lagomar foi abordado em de três destas (realizadas nos dias 15/06/2016, 14/11/2017 e 24/04/2018). Embora não tenha sido ponto de pautas, apareceu em assuntos gerais ou informes gerais. Ademais, a temática relativa diretamente com a desapropriação do quarteirão W-30 só foi abordada na reunião do dia 15/06/2016, nas outras duas reuniões a centralidade da questão ligada ao Lagomar esteve ligada à violência do bairro e suas influências negativas ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.

Na reunião do dia 14 de novembro de 2017, a primeira informação geral foi relativa aos problemas que o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba estava enfrentando com seus vizinhos, devido à realização de alguns bailes funk no interior do Complexo de Visitação da UC (dois ao total e uma tentativa de um terceiro que foi frustrada pela ação policial). Situação que gerou apreensão nos funcionários do ICMBio, devido a possibilidade de retaliações em consequência do acionamento da polícia.

Com relação à reunião do dia 24 de abril de 2018, a questão da corrente violência existente no bairro voltou a ser assunto do CONPARNA Jurubatiba, pois nesta ocasião foram relatados aos membros do plenário os problemas advindos de conflitos ocorridos no início de janeiro entre facções criminosas rivais. No entanto, o problema não se restringiu a “guerra” entre as facções, a polícia militar nessa ocasião utilizou o Parque como quartel-general.

Nesse contexto de instabilidade diante da violência que impacta o bairro do Lagomar e conseqüentemente o PARNA da Restinga de Jurubatiba a temática que envolve o Lagomar nas reuniões está mais relacionada à violência urbana do que à desapropriação das casas e terrenos de pessoas que residem no entorno do Parque.

Outro ponto que pode estar relacionado à diminuta discussão sobre as desapropriações constitui na reticência que o próprio ICMBio possui com relação ao quarteirão W-30, visto que o processo de desapropriação é relacionado ao TAC firmado entre a Prefeitura de Macaé e o Ministério Público, assim a responsabilidade das remoções e da negociação com os moradores está sob a responsabilidade desses dois

órgãos, e, portanto, o ICMBio e seus funcionários consideram que não teriam jurisdição para atuar nesta temática⁴³.

O parco envolvimento dos moradores do Lagomar com o conselho também pode ser decisivo para as poucas referências observadas com relação às desapropriações, apesar de duas representações relacionadas com o bairro possuírem cadeira no CONPARNA Jurubatiba, apenas uma delas é assídua, que constitui no Observatório de Macaé – PEA (Lagomar), a outra instituição, a Associação de Moradores do Lagomar, apesar de ter sido nomeada nas reuniões relativas à renovação do conselho (ocorridas nos dias 17 de agosto e 28 de setembro de 2017), não participou das reuniões até o final do ano de 2018, quando alguns representantes dessa instituição foram na reunião do dia 16 de outubro de 2018, relativa ao TEPOR⁴⁴.

Os representantes de ambas as instituições relatam que gostariam de promover uma aproximação entre os moradores do quarteirão W-30 e o PARNA da Restinga de Jurubatiba, visando um debate democrático dessa questão. No entanto, o informante CO17 relata não ter tido muito protagonismo nas reuniões do conselho, e que suas demandas, principalmente relacionadas à temática da desapropriação do quarteirão W-30, por não estarem articuladas com o restante do conselho e da presidência, não foram debatidas:

No período de 2017, a gente tentou muito fazer uma aproximação da área de desapropriação com o Parque, a gente não conseguiu, [...] Então assim, a gente até se calou muito, a gente praticamente se anulou nesse período de 2017 e 2018 lá no conselho. Mais 2018, porque antes a gente ia só como ouvinte, porque a gente entendia que a direção do Parque não queria uma aproximação. [...] Então a gente está esperando chegar 2019, e ter esse desenvolvimento da Câmara pra que a gente possa realmente ter uma participação. Porque a gente não pode ter uma participação em 2018, porque as propostas que a gente tinha não tinham nada com que despertasse o interesse do conselho, ou o interesse da administração, né? Porque se trabalhou muito 2018 o Porto, se discutiu muito o Porto, mas a gente trabalhando políticas públicas, não se discutiu políticas públicas (CO17).

Vainer (2010a) em suas pesquisas já havia, de certa forma, adiantado essas considerações ao relatar a exclusão da própria população do Lagomar nos debates relativos às desapropriações:

No exame deste conflito chama a atenção que, apesar de aparentemente envolver diretamente a população que vive no bairro do Lagomar, ou melhor,

⁴³ Informações retiradas da reunião do CONPARNA Jurubatiba do dia 15 de junho de 2016.

⁴⁴ Em entrevistas os representantes alegam não saber que fazem parte do conselho.

o uso daquele território por parte desta população, parece que a busca por uma negociação e/ou solução deste foi transferida para a Prefeitura de Macaé. Por um lado, trata-se do reconhecimento de que a responsabilidade pela ocupação desordenada e irregular do território municipal cabe à Prefeitura, que tem dentre suas atribuições, as de planejar e ordenar o solo do município. Por outro lado, alija da esfera de discussão e negociação do conflito parcela sem dúvida alguma diretamente interessada e afetada no caso: a população (VAINER, 2010a, p. 160).

Para a autora (*op. cit.*), ao afastar os habitantes do quarteirão W-30 das discussões relativas às desapropriações, mesmo que encontrada uma solução que seja benéfica a todos, culmina na despolitização do debate. De fato, ao não incluir a população local nas discussões, coíbe-se estes atores de participar das decisões relativas às políticas públicas e de seu bem estar.

Entretanto, como demonstra Demo (1988), a participação deriva de um processo de conquista, ou seja, surge a partir de reivindicações e de luta dos próprios interessados. A aparente apatia da população do Lagomar, principalmente do quarteirão W-30, numa acepção gramsciana, advém da desarticulação dos grupos subalternos imposta pelos grupos dominantes através da revolução passiva, que dificulta a organização social dos subalternos, mantendo assim a hegemonia das classes dominantes.

Por meio das ideias de Demo (1988) e Chauí (2014), podemos realizar uma leitura dessa revolução passiva brasileira como derivada do autoritarismo e do clientelismo, que surgem desde a sociedade colonial escravagista. Neste ponto, é relevante trazer à tona os argumentos de Vianna (2004) de que a vinda da família real portuguesa para o Brasil derivou um processo de revolução-restauração (ou seja, revolução passiva), visto que a superação do pacto colonial ocorreu de forma a conservar a hegemonia das elites coloniais.

A disputa pela hegemonia é um processo complexo, já que esta tende a se manter nas classes dominantes e/ou dirigentes devido à difusão de suas ideologias para as outras classes e também a coerção. Portanto, não é fácil desarticular a revolução passiva em curso, principalmente em uma cidade como Macaé, no qual o grande capital se faz presente através da indústria do petróleo, e, desse modo, a burguesia associada aos meios de produção da indústria petroleira tem hegemonia na cidade.

Não por acaso que iniciamos esse capítulo relatando a existência dos gasodutos e do antigo emissário da TRANSPETRO no bairro do Lagomar, que revela a atuação da indústria do petróleo na área. Cabe lembrar que “a unidade histórica das classes

dirigentes acontece no Estado e a história delas é, essencialmente, a história dos Estados e dos grupos de Estados” (GRAMCI, 2002, C25, § 5, p. 139), o que nos proporciona indícios para entender que o Estado, nessa conjuntura, se atrela aos grupos dominantes da indústria do petróleo.

Assim observamos que a população do Lagomar, nesse processo conflitivo, não conseguiu vivenciar e impor suas ideologias, nem tampouco experimentou seu momento catártico – ou seja, aquele que se deixa de ser um receptor inerte da realidade para uma conjuntura onde é possível modificá-la –, que de acordo com as nossas teorizações seria justamente o momento capaz de explicitar os conflitos ambientais vivenciados por este grupo.

Com referência as entrevistas, pode-se observar que assuntos ligados ao bairro Lagomar permeiam as respostas de doze dos vinte sete entrevistados, ou seja, um pouco mais de um terço dos informantes fazem alguma inferência sobre o bairro. Entretanto, os relatos que sobressaem são alusivos à violência e a inconveniência da região limítrofe ao Parque ser hostil, suja e inadequada do ponto de vista estético. Observável nos seguintes excertos:

Até eu me lembro que quando eu fui, eu fiquei muito impressionada de ir, na primeira vez que eu fui, eu passei por aquele primeiro acesso que tem ali na estrada de chão e tem a aquela comunidade que é uma invasão ali, pelo Lagomar. E eu fiquei assim muito impressionada com aquele..., com a proximidade daquela comunidade, que é uma invasão né, a proximidade ali com o Parque, né. E..., e eu fiquei..., eu me lembro disso assim, eu fiquei pensando “nossa, o que isso deve ter de impacto aqui assim, bem próximo”, e a gente vê até hoje, a gente passa por ali a gente vê muito lixo jogado, muita coisa assim, né (CO4).

Eu cheguei a ir no Lagomar em dezembro de 2000, e o Lagomar era uma área de ocupação favelizada, vamos dizer assim, de construções que eram feitas de papelão e saco plástico. Não tinha nem alvenaria (...). Mas Macaé não liga muito pro Parque, por que o Parque hoje tá atrás de uma barreira social chamada Lagomar, eles tão... posso dizer que eles tão muito entrincheirados atrás do Parque. Então, por exemplo, quando eu pego um visitante de algum outro lugar e vem pra cá pra visitar o Parque eu não vou pro Lagomar, eu vou pra Quissamã ou Carapebus, entendeu? Por que assim, primeiro que eu tô levando eles pra um parque ecológico, então a primeira pergunta que ele vai fazer é “e essa galera aqui do lado?” (CO10).

Então, é..., na época de infância eu não tinha nenhuma participação no Parque porque o acesso dele era pelo Lagomar. E assim, ainda mais por ser ali próximo da Aroeira – não que eu tivesse envolvimento com o tráfico nenhum – mas o Lagomar era um território meio proibido, né, assim, eu transitava muito pouco no Lagomar, né (CO13).

Porque teve um momento ali de estresse com os bandidos por exemplo, né, que os caras não podia, né, o cara ficava estressado (CO15).

Quando eu trabalhei lá a gente tinha que tirar a embarcação, ir a lagoa, voltar. Às vezes o pessoal estava tomando banho na lagoa e você tinha que ter um jogo de cintura para descer um barco, fora o respeito que você não tem com nada. Eles ali querem contar a entrada, mas não se consegue nada porque a área de conflito não permite (CO14).

Alguns conselheiros e conselheiras citam o crescimento desordenado e a desapropriação do Lagomar como conflitos passíveis de serem observados no CONPARNA Jurubatiba, mas com exceção dos entrevistados que residem no bairro, ao realizarem essas inferências, as fazem de maneira vaga e imprecisa, o que retrata a falta de conhecimento pelo tema, provavelmente fruto da ausência de discussões na atualidade sobre essa questão no conselho⁴⁵:

Teve uma época que iam demolir aquelas casas ali perto do centro de visitantes, que aí eles foram em uma reunião com o ministério público, Doutor Aluísio falou que pagava, que tirava o pessoal de lá, e..., esses conflitos assim eu vejo ele comentado na reunião, mas.... (CO2).

E a população de Macaé acabou se instalando numa boa parte do que seria parque, né? E aí teve uma omissão do poder público lá, porque se está virando um bairro. Eles teriam que ir lá e restringir, simplesmente eles largaram desenfreadamente para a população construir inclusive em áreas de lagoa. E que quem acabar se prejudicando é o próprio morador, porque aquilo lá vai encher. Eu acho que recentemente Macaé tirou algumas pessoas que estavam próximas a essas áreas de lagoa, mas o restante acho difícil tirar (CO3).

Falam que vão tirar aquele pessoal lá do Lagomar e nada disso anda (CO8).

É, bem com a natureza, esse lado dos conflitos ambientais eu nunca tive tanto contato, assim, não na minha própria experiência, né. A não ser assim, realmente, ver que tem aquela situação do Lagomar em volta, da..., enfim, da maneira como a cidade cresceu de uma maneira desordenada, né (CO11).

Aquela moça do Lagomar, a questão do Lagomar que não tem água para os moradores, imagina para o porto, como que esses moradores vão ter água. Achei bom, e o **** também, a colocação dele também achei interessante, porque pelo o que eu entendi, ele não é contra o porto, ele tava seguindo a Lei. Porque tem que ter questões que devem ser questionadas, como a questão do Lagomar que não tem água (CO27).

⁴⁵ Ao analisar Vainer (2010a, p.158) pode-se observar que a temática da desapropriação foi no passado mais abordada do que no presente: “As atas das reuniões do CONPARNA dão indícios de que o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre Ministério Público Federal e Prefeitura de Macaé, teria estabelecido uma solução para a questão”.

Uma análise mais ampliada da situação dos moradores do quarteirão W-30 é realizada pelo entrevistado CO17, morador do bairro:

Não foi escolha, assim, foi feito o cadastro através da..., eles foram selados igual gado, se você ver as casas, elas foram seladas, aí foi para análise, da..., da..., é..., de renda, assistente social, a necessidade, a área de periculosidade, a condição da casa, né. Foi assim, a seleção foi feita assim. Então, mas só fizeram estas 96, e o resto ainda tá tudo lá, o pessoal ainda está lá na expectativa do que vai acontecer. (...) É triste, cara. Assim, todas às vezes..., hoje eu já falo melhor, mas cara eu chorava muito, porque era muito difícil, você ver aquelas pessoas, o que aquelas pessoas tavam passando ali sabe, o desespero! Antes mesmo de começar, porque é uma pressão psicológica muito grande da Secretaria de Habitação, volta e meia é gente batendo na sua porta, marcado igual gado, sabe. Então assim, ah..., foi um processo muito difícil. Muito difícil mesmo. E a gente ainda continua acompanhando, né. Mas assim, a gente não tem um apoio das pessoas que realmente podem fazer alguma coisa, que são..., que é a classe política. Eles..., ninguém se movimentam porque não é de interesse deles, eles falam “ah é da União”, mas se houvesse uma virgulazinha, rapaz, se colocasse uma vírgula naquela lei, as pessoas não seriam retiradas dali. Porque aí a área de amortecimento, ia compreender..., a área de amortecimento que tinha que recuar, não as pessoas, mas ninguém quis lutar, ninguém quis, sabe, ir lá em Brasília e pedir para mudar aquela lei, e colocar uma virgulazinha naquela Lei (CO17).

O relato acima é esboçado acerca da percepção do informante sobre a austeridade no trato com os moradores do quarteirão W-30, assim como sobre a ausência de dedicação dos políticos de Macaé em tentar reverter os limites da prevista área de amortecimento. Este contrasta com os quatro primeiros relatos aqui inseridos (CO4, CO10, CO13 e CO15) por indicar a esfera da pobreza política do bairro Lagomar, ao invés da pobreza material. A esse respeito, Demo (1996) afirma que:

A pobreza na sua versão material é a face mais visível. É a forma comumente tratada pelos cientistas e planejadores, que apenas trabalham com grandezas empíricas. É a que se encontra concretamente nas ruas. É a que espanta em primeira mão. É a que constrange pela presença agressiva (DEMO, 1996, p. 21).

Nesse sentido, a pobreza material para Demo (1996) é mais facilmente observada, principalmente por poder ser quantificada, já a pobreza política se encontra em argumentos qualitativos, é inerente a substância humana, a sua relação com a natureza e com os outros seres humanos. A pobreza política é assinalada, segundo Demo (1996, p. 13), pela segregação, pela dificuldade no acesso aos direitos sociais, pela “humilhação, degradação, subserviência, e não só fome”. A desigualdade política deriva de um projeto, que visa à passividade dos indivíduos e a ausência de resistência, ou seja, a pobreza política pode ser considerada desdobramento da revolução passiva.

Em suma, pode-se a partir da análise de todo esse contexto, observar como o bairro do Lagomar impacta e é impactado pelo Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. A violência na área, as ocupações em assentamentos precários, e a pobreza material dramática, influenciam de maneira negativa o Parque, tanto no quesito de pressão sobre o ecossistema ali resguardado (uso abundante das lagoas por inúmeros moradores e o aumento do número de residências que avança sobre a restinga), abordado por Vainer (2010a) e Fuentes (2013). Com as entrevistas observamos que alguns conselheiros e conselheiras consideram o bairro um ambiente adverso para a recepção de turistas externos a cidade (que em sua maioria são da classe média).

Já os impactos vivenciados pelos habitantes do Lagomar são também diversos, não obstante os obstáculos já experimentados por essas pessoas, por residirem em um bairro periférico com os inúmeros problemas de pobreza material, como a precária infraestrutura e a falta de acesso aos serviços básicos de saúde e educação – observadas nos relatos dos informantes CO17 e CO24 –, a convivência com o Parque torna esses problemas mais árduos. A desapropriação vivenciada pelos moradores do quarteirão W-30, processo realizado em sua maior parte sem a participação dessas pessoas, é um exemplo de como a hegemonia das classes dominantes se impõe às classes subalternas através da revolução passiva na consolidação da pobreza política.

5.2.3. Conflitos relativos aos pescadores da Lagoa de Carapebus

O conflito relativo aos pescadores de Carapebus é o mais investigado por pesquisadores que trabalham na área do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e o qual mais se tem informações bibliográficas, trabalhos como os de: Santos (2008), Farjalla (2009), Vainer (2010a), Farjalla, Bozelli & Loureiro (2011), Leal (2013), Fuentes (2013), Fuentes, Costa e Ruta (2016) e Botelho (2018), abordam de alguma forma esta temática. Possivelmente porque de todos os conflitos relacionados com o PARNA, este constitui no mais explicitado. Farjalla, Bozelli & Loureiro (2011) chegam a declarar que este seria o principal conflito observado a partir da modificação do território estabelecido pela instituição do Parque.

A externalização desse conflito é observada também nas falas de diversos entrevistados, assim como foi debatido extensivamente em quatro, das doze reuniões acompanhadas do CONPARNA Jurubatiba (ocorridas nos dias 15/06/2016, 28/07/2016, 14/11/2017 e 12/07/2018), sendo em duas destas ponto de pauta (no caso do conflito do

da desapropriação do quarteirão W-30 no Lagomar, em nenhum momento este foi ponto de pauta previamente estabelecido e foi exposto em uma reunião apenas).

Outra questão, que explica esse conflito se sobressair aos outros, é que no embate entre as diferentes formas de apropriações socioespaciais da Lagoa de Carapebus (Figura 7) – de um lado, o órgão ambiental responsável pela gestão do Parque (na época de criação do Parque o, IBAMA, e a partir de 2007, o ICMBio) juntamente com uma parcela de acadêmicos, e de outro, os pescadores que estavam observando a continuidade das suas formas de vida, seus usos e significações dos territórios serem descaracterizadas pela instituição da UC – ocorreu a obtenção de consciência por parte dos pescadores de sua posição no contexto histórico que estava se desenrolando, que possibilitou sua organização e a explicitação desse conflito (voltaremos mais a adiante nessa questão, depois de explicado todo o contexto no qual o conflito foi assentado).



Figura 7: Diferentes ângulos da Lagoa de Carapebus. Fonte: a autora (2016).

Os pescadores da Lagoa de Carapebus são categorizados e se caracterizam como pescadores tradicionais. Segundo Diegues (1983), os pescadores tradicionais são agrupados juntamente com os pescadores-lavradores na condição de pequenos produtores mercantis. O mercado é elemento importante desse modo de pesca, porém também é produzida uma parte menor para subsistência. Os meios de produção são em geral de propriedade individual ou familiar, sendo que o proprietário é também o pescador. As embarcações são pequenas (podendo ou não ser motorizadas) e as redes de arrasto semimecanizadas e móveis são os principais apetrechos para a pesca. Diegues (1983) nos fornece mais pistas para o entendimento dessa categoria:

O pescador artesanal passa a viver e a reproduzir suas condições de existência na pesca, voltada fundamentalmente para o comércio. O mercado é o objetivo de sua atividade, ainda que o balaio ou cesto de peixe, religiosamente separado antes da partilha, constitui uma das bases de sua sobrevivência e de sua família. No entanto, o excedente reduzido e irregular, a baixa capacidade de acumulação, a dependência total vis-à-vis ao intermediário, a propriedade dos meios de produção, o domínio de um saber baseado na experiência (e que constitui sua profissão), são elementos que caracterizam ainda a pequena produção mercantil (DIEGUES, 1983, p. 155).

Em sua pesquisa, Santos (2008), fez um diagnóstico dos pescadores da Lagoa de Carapebus, e, concluiu que alguns destes possuíam as características necessárias para a inclusão na condição de tradicional. Os dados avaliados pelo pesquisador (*op. cit.*) revelaram que boa parte dos entrevistados afirmou obter maior parte do orçamento familiar advindo da atividade pesqueira (65% dos entrevistados relataram ter na pesca mais de 50% do orçamento), assim como a maioria dos informantes relataram ter histórico de pesca na Lagoa de Carapebus (já que 65% dos entrevistados afirmaram ter aprendido o ofício com pais e avós, que já pescavam na Lagoa de Carapebus) e também um longo tempo de pesca na Lagoa (90% dos entrevistados relataram ter mais de 15 anos de pesca no local).

Isto posto, pode-se observar que grande parte dos pescadores já atuava na área antes da criação da UC, porém com advento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, a atividade de pesca torna-se incompatível com os objetivos traçados pela Lei 9.985/00 (SNUC) para as Unidades de Proteção Integral, incluindo os Parques Nacionais:

O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000, art. 7º, § 1º).

O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (BRASIL, 2000, art. 11).

Entretanto, a pesca não é proibida em toda a Lagoa de Carapebus, já que esta não se encontra totalmente inserida dentro do PARNA da Restinga de Jurubatiba. Uma parte está situada na zona urbana de Carapebus, que apesar de estar fora dos limites do Parque, localiza-se dentro da proposta de zona de amortecimento da UC (ICMBIO, 2007; SANTOS, 2008; VAINER 2010a).

O fato de parte da Lagoa de Carapebus estar em território não protegido pela UC constitui em um cenário curioso, pois no interior da mesma Lagoa é possível pescar de maneira legal ou ilegal, dependendo de qual porção os pescadores se situam. Entretanto, apesar da possibilidade dos pescadores exercerem a pesca fora dos limites do PARNA, na parte protegida, que se situa mais próxima à praia, os peixes são mais rentáveis comercialmente, devido à influência marinha, ademais, próximo à zona urbana a Lagoa encontra-se poluída e assoreada (SANTOS, 2008). Em sua pesquisa, Santos (2008) averiguou que 70% dos pescadores pescavam tanto dentro, quanto fora do Parque.

Assim, a partir de 1998, com a instituição da UC, a atividade destes pescadores no interior do Parque torna-se ilegal. Um dado interessante verificado por Farjalla, Bozelli & Loureiro (2011) constitui na correlação entre a fundação da Associação de Pescadores Artesanais da Lagoa de Carapebus (APAC) e a criação do PARNA da Restinga de Jurubatiba. Criada em 1999, um ano após a criação do Parque, a APAC é resultado da organização desses pescadores no intuito de questionar a proibição da pesca na Lagoa de Carapebus, reverter o quadro de criminalização dos pescadores, assim como intermediar o diálogo entre pescadores e gestores do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba/pesquisadores.

Com a instituição do conselho em 2002, por já se encontrarem organizados, a Associação de Pescadores Artesanais da Lagoa de Carapebus foi incluída na primeira composição do CONPARNA Jurubatiba. Os pescadores, dessa forma, visavam com a inclusão no conselho, conquistar o direito de pescar e de ser ouvido pelos organizadores do Plano de Manejo. Como é possível observar no relato abaixo proferido pelo representante deste grupo:

É..., eu na verdade, o conselho..., eu fui assim quase que um sorteio, porque quando começaram a falar na possibilidade de existir o Parque da Restinga de Jurubatiba, muito..., dois anos antes da..., do seu decreto, começou as pessoas se reunir, e em uma reunião dentro de Carapebus, num clube que nem existe mais, o nome..., esqueci até o nome do clube agora. É..., reuniu umas pessoas, umas pessoas que veio lá, e eu fui vamos dizer assim, tipo indicado para que acompanhasse toda essa história. Então a pergunta que você fez foi essa né? E isso me estimulou muito, porque me disseram que tudo aquilo que eu narrasse uma vez comprovada e que eles iam comprovando, aquilo ali era matéria-prima substancial pra fazer, entendeu, o plano de manejo. Porque um plano de manejo, segundo eles falaram pra mim – porque eu nunca tinha visto falar nisso – é que ele vai sendo construído em cima da história da comunidade tradicional. (CO16).

Então, o fato dessa palavra de ser sustentável e extrativista, proteção integral, isso arreventou com a gente, mas não foi por falta da gente não sentar e explicar. Quem é a gente? Sou eu. Porque três anos antes de começar o

Parque, ou dois, eu andei em todas as oficinas, rodei até antes da aprovação do plano de manejo. Andamo muito, e eu mostrei toda a história da Lagoa (CO16).

De fato, a formação da APAC, assim como a entrada dessa instituição no conselho, apesar de não ter alcançado os objetivos exatos que os pescadores requeriam, foram exitosas no sentido de ter suas demandas negociadas pelos pesquisadores responsáveis pela elaboração do Plano de Manejo, assim como pelos outros conselheiros e conselheiras. A pesquisa bibliográfica corrobora com essa assertiva, Vainer (2010a) e Santos (2008)⁴⁶, fazem em seus trabalhos uma análise das atas elaboradas pelo CONPARNA Jurubatiba e ambos são categóricos em afirmar que a questão da pesca na Lagoa de Carapebus é tema frequente das reuniões:

O exame das atas das reuniões do Conselho Consultivo do Parque de Jurubatiba mostra que questões envolvendo os pescadores foram abordadas em cerca de metade das reuniões realizadas no período entre os anos de 2004 e 2007, suscitando, inclusive, a criação de uma Câmara Técnica para tratar especificamente sobre o manejo das lagoas do Parque, a fim de tratar prioritariamente sobre dois temas: abertura de barras e pesca (VAINER, 2010a, p. 150).

O estabelecimento de acordos que permitam a pesca por parte dos pescadores artesanais na parte interna da UC, com definição dos direitos e dos deveres dos pescadores foi uma das propostas apresentadas ao longo dos últimos anos por alguns dos atores sociais envolvidos com a gestão do PARNA Jurubatiba. Pela análise das atas do CONPARNA Jurubatiba observa-se que o assunto já foi exaustivamente debatido nas reuniões, havendo a princípio as condições fundamentais para estabelecimento de um Termo de Compromisso (SANTOS, 2008, p. 98).

Todo esse processo resultou, em 2010, na criação de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado pelo Ministério Público Federal em parceria com o ICMBio e os pescadores. No entanto, dos setenta e três pescadores registrados⁴⁷, segundo Araujo (2010), apenas quinze obtiveram o direito de pescar no fragmento da Lagoa de Carapebus localizado no interior do Parque. Em 2012 houve a renovação do TAC – já que o primeiro TAC possuía a validade de dois anos –, esse novo termo possibilitou a assinatura de 33 pescadores⁴⁸.

Diante dessas evidências, pode-se observar que as conquistas pleiteadas pelos pescadores da Lagoa de Carapebus foram parciais, já que apenas uma parcela destes

⁴⁶ Santos (2008) não enunciou o período escolhido para a análise das atas, mas o autor também realizou observações participantes durante as reuniões do CONPARNA Jurubatiba do ano de 2004 a 2008.

⁴⁷ Número fornecido pelo trabalho de LEAL (2013).

⁴⁸ Informações obtidas durante a observação em campo nas reuniões do CONPARNA Jurubatiba.

possuíam os requisitos para a assinatura do TAC, que segundo Leal (2013) era estabelecido através da constatação de uma renda máxima de dois salários mínimos, da comprovação da pesca como principal fonte de renda e de uma relação de pesca antiga na área.

A não inclusão de todos os pescadores registrados pela APAC resultou na geração de conflitos entre os próprios pescadores, de um lado os pescadores que obtiveram a permissão para pescar conseguiram dar continuidade aos seus modos de vida, e, por outro, os pescadores não autorizados permaneceram na ilegalidade, o que gerou sentimentos de injustiça nesse último segmento (LEAL, 2013).

Como a validade do TAC é de dois anos e não houve até o presente momento a estruturação de um novo TAC, na atualidade o TAC encontra-se vencido, portanto, todos os pescadores estão novamente na ilegalidade. A discussão a respeito da instituição do novo TAC tem se prolongando por uma série de fatores, o principal, de acordo com nossas análises, foi à desorganização deste grupo a partir da conquista do primeiro TAC. Ademais, como a fiscalização dentro do Parque é bem incipiente, devido aos problemas do ICMBio com recursos humanos, muitos pescadores permanecem atuando na ilegalidade. De acordo com Botelho (2018):

Mas, com o passar dos anos, os pescadores não enfrentaram conflitos ou problemas que demandassem uma ação por meio da associação, o que levou à ideia de que o direito de pescar na Lagoa “estava garantido” e não haveria mais por que lutar, desmobilizando a comunidade (BOTELHO, 2018, p. 282).

Porém, outras questões de fundo diagnosticadas durante as reuniões do conselho se somam a desmobilização da APAC. Uma dessas questões é relativa ao descumprimento das normas do TAC pelos pescadores. Algumas falas acaloradas sobre as ilegalidades cometidas remetem ao fato de alguns pescadores estarem pescando de dia, fecharem o canal com a rede e levarem cachorros domésticos em suas incursões, sendo todas essas práticas desautorizadas pelo TAC. Os pescadores são muitas das vezes retratados nas reuniões como privilegiados, e não como detentores de direitos. Esse discurso é, via de regra, conduzido pelos gestores do ICMBio, mas é endossado por alguns conselheiros e conselheiras que se manifestaram durante as reuniões ou pelas entrevistas:

Apesar da questão da pesca, o parque ter aberto uma exceção para a pesca para a comunidade, eles também já tinham esse costume de “tudo podia” e acabaram achando que essa concessão de uso, de poder utilizar, permitia a eles continuar fazendo tudo que eles sempre fizeram sem nenhuma regra, e acho que hoje eles estão até pagando o preço por isso. Eles conseguiram permanecer com as atividades deles no parque, né? Mas não cumpriram com a parte deles de ajudar na fiscalização e não fazer o errado, né? E por isso o parque está tendo problema com eles. (CO3).

Eu acho que as pessoas entendem, elas têm que fazer as coisas corretas, né? De vez em quando tem um atrito com a história dos pescadores de Carapebus, né? Mas eles sabem que eles estão errados, então a ideia é fazer o correto. É dever do chefe do Parque, né? Não só dele também, mas das outras pessoas também, é..., num todo, porque se tá errado a gente tem que consertar, né? (CO19)

Foi feito isso pra o pescador, mas ainda tem a noção que ele está sendo prejudicado e tal, então tem uns conflitos com o pescador, mais por falta de participação dos pescadores, que quando os pescadores entrar no conselho, eles começarem a frequentar as reuniões, eles começarem saber o que que é o Parque, eles não sabem ainda direito, eles vão começar a ter um outro conceito e vão começar a ter um..., um procedimento diferente (CO20).

Toda essa conjuntura apresentada acima é também observada no trabalho de Botelho (2018), que reforça e amplifica os resultados aqui apresentados. Soma-se ainda a esta problemática, a insuficiência de recursos humanos e financeiros do ICMBio, problema antigo do projeto político brasileiro de proteção da natureza, como afirma Medeiros, Irving e Garay (2006), que conseqüentemente atinge diretamente o corpo técnico do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, tendo este um número bem reduzido (atualmente formado pelo chefe, sub-chefe, dois analistas ambientais e uma secretária). A esse respeito o informante CO3 declara:

É lógico que tudo que acontece dentro do Parque acaba se tornando responsabilidade do Parque. Mas o Parque não tem um contingente necessário para fiscalizar isso, para controlar a entrada e a saída. Até mesmo porque é o desenho de Parque, às fronteiras desse Parque são diferentes da maioria dos outros parques, que são longes e isoladas (CO3).

Em 2016 ingressou no quadro de funcionários do PNRJ um analista ambiental com experiência na temática da pesca e na relação com os pescadores, conforme informado nas reuniões dos dias 15/06/2016 e 28/07/2016. Contudo, no ano seguinte, em 2017, o analista não constava mais do corpo técnico do Parque. Essa questão relativa à insuficiência de funcionários tem impactado diretamente toda a ação em UCs, que deixa todos os processos, planos e ações mais vagarosos.

Outro ponto que tem implicação na morosidade da finalização do TAC está relacionado ao fato do ICMBio pretender inserir maior austeridade na delimitação das

regras do TAC e na seleção dos pescadores aptos a assiná-lo. Dentre os critérios necessários para a assinatura do TAC, divulgados durante as reuniões, estão: ter feito parte do TAC anterior, ter carteira profissional, não ser aposentado e viver exclusivamente da pesca. Nesse contexto, o número de pescadores contemplados com o TAC diminuiria em comparação ao realizado anteriormente, o que entra em choque com os interesses da APAC. Como é possível observar no relato do informante CO16:

Porque aquela história, entendeu, esse TAC aí, na cabeça ..., sabe o que eles querem fazer no TAC, eles querem fazer o TAC pra 12 pessoas pescar dentro do Parque. Era 56. E tem uma coisa, não querem aposentado nem morto, quanto mais vivo. E esse tipo de acordo menina, eu não fecho, eu não fecho, eu acho o seguinte... Eu sou assim, eu inclusive fiz essa ilustração outro dia, eu digo: “rapaz, eu tenho dez filhos, vamo dizer, como que eu faço almoço pra quatro comer e os outros não comer?” (CO16).

Não aceitamos excluir o aposentado, porque o aposentado é pescador da comunidade tradicional, e mais do que nunca depende da Lagoa pra pescar, pra completar, porque a Lagoa é o complemento do salário dele, porque ou você compra remédio, ou você morre de fome, ou você morre de fome ou compra remédio (CO16).

Outro ponto questionado por nosso colaborador é relativo à exclusividade na atividade pesqueira, não sendo permitido outra fonte de renda ao pescador, no entanto, este afirma que os pescadores da Lagoa de Carapebus historicamente sempre necessitaram de mais de uma fonte de renda:

E lá a lagoa sempre foi a nossa fonte de renda da seguinte maneira: quando... Nós trabalhávamos uma época na lavoura e uma época na pesca. Por isso que nós somos pescadores, nós somos metade pescador, nós somos metade pescador, metade lavrador, até porque..., porque quando você tá numa atividade, dá tempo da outra atividade se recompor. Então, em minhas palavras simples eu falo o seguinte: que a Lagoa é um pedaço de pão, que inteirava o outro que faltava pra gente, né? A Lagoa socorre o desempregado, socorre quem precisa pescar, socorre o necessitado, entendeu? (CO16).

Esse relato é corroborado por outro conselheiro, representante de uma instituição não relacionada diretamente com a pesca:

Quem chegou achou que o pescador aqui era igual o pescador de mar, o pescador da Amazônia que vive só daquilo ali, e não era, né? Eram pescadores tradicionais, mas também tentavam ter outra renda fora da orla da pescaria. Eles geralmente pescavam pelo jeito da lagoa, estilo pescaria, eles pescavam a noite, né? E trabalhavam durante o dia na usina, na lavoura, qualquer outro serviço que desse. E isso, na época que criou o Parque não foi bem explicado e resolvido essa questão, porque tem gente que colocou

pescadores tradicional e colocou todas as regras para esse pescador. Então para ele foi complicado entender isso (CO14).

Dentro desse contexto de reflexão, Diegues (1983) nos mostra que apesar da pesca exercida pelo pescador tradicional ser orientada para a mercantilização do pescado, diversos são os entraves para a aquisição de lucro desse grupo, essencialmente devido à necessidade do intermediário em muitos casos, da irregularidade e sazonalidade na acumulação de peixes e da quantidade relativamente baixa de excedentes gerados.

No entanto, apesar dos percalços encontrados pelos pescadores tradicionais da Lagoa de Carapebus, tanto pelos problemas relacionados à pesca em si, quanto pelos conflitos com o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, a continuidade da pesca para esse grupo é importante porque não constitui apenas em uma forma de sustento, está ligada diretamente a reprodução de suas formas de vida, de suas experiências e saberes. Essa acepção, delineada a princípio por Diegues (1983), é também observada no contexto dos pescadores de Carapebus e reivindicada por Botelho (2018, p. 287), que afirma “para os pescadores, a Lagoa de Carapebus constitui um conjunto complexo de sítios simbólicos de pertencimento, aliados a práticas econômicas para subsistência, sociais, culturais e também ecológicas”, assim como diagnosticada na fala de nosso informante CO16:

Então a lagoa tem essa coisa pra gente, né? Vamos dizer assim, é um prolongamento da nossa casa, né? E aí vem tudo do entorno da lagoa, a telha da nossa casa, ela é taboa que tirava da lagoa, e o tijolo? O tijolo é bambu, a pique. E o cimento? O cimento é muito barro vermelho, todo mundo pisando formava aquela liga, um ficava por dentro da parede, outro por fora, batia a mão junto, empurrava, e ia formando as paredes. E a casa de farinha, casa de farinha onde fazia o biju, fazia a farinha, fazia a comida de porco, é todo um..., isso aí sempre teve..., a coisa histórica, né (CO16).

Então eu não acho, eu não me conformo, que o Parque tem que ser de proteção integral. Ele teria que ter uma cláusula que contemplasse a comunidade tradicional daqui. Nós somos uma comunidade tradicional, pescadores, que sempre vivemos dali com conhecimento, com história, com cultura. Eu entendo o seguinte, como você pode fazer uma história, suprimindo uma outra história? A história do Parque é depois, e a nossa história é de antes e durante, e queremos que seja depois também, né? Então, nessa coisa, nós precisamos conversar. Eu acho que os sucessivos chefe de parque, precisa e muito aproximar da comunidade tradicional, assim como das autoridades. Os costumes, direitos e deveres nunca podem ser esquecidos, nós precisamos se adequar ao Parque, e o Parque precisa também se adequar a nossa história, a nossa visão, nosso conhecimento (CO16).

É possível observar no último relato, que o entrevistado requer que sua forma de vida, de conhecimento e de utilização material ou simbólica do território seja ouvida e estimada pelos gestores do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e os diversos pesquisadores, numa relação dialética de reconhecer e ser reconhecido, como observado no seguinte trecho: “os costumes, direitos e deveres nunca podem ser esquecidos, nós precisamos se adequar ao Parque, e o Parque precisa também se adequar a nossa história, a nossa visão, nosso conhecimento”.

Na atualidade uma solução para o conflito com os pescadores da Lagoa de Carapebus tem sido discutida pelos diversos membros do plenário e a gestão do PARNA da Restinga de Jurubatiba. Todo esse empenho de dar vazão a esse conflito tem levado a um denominador comum, principalmente entre os conselheiros e conselheiras, que constitui no desenvolvimento de atividades turísticas pelos pescadores:

Fizemos assim alguns trabalhos para mostrar a potencialidade do turismo, trouxemos parcerias com agências de viagem para fazer passeios de canoa com o pescador pela lagoa, isso começou a gerar uma receita também extra para os pescadores, e isso era um laboratório, mas já funcionou bastante. As pessoas começaram a ver que é possível (CO1).

Mas enquanto desenhava o TAC, eu no desespero de mostrar pra eles que dava certo, que que eu fiz, eu como secretário fui até Búzios visitei algumas agências de viagem, né, oferecendo pra eles o que eu tinha, o programa básico de..., um produtinho básico que tinha, peguei as canoas, comprei tinta, pinteí junto com eles, a gente usou os funcionários lá da prefeitura, pintamos, coloridinha, umas dez canoinhas deles mesmos. E eu sensibilizei uma das agências a apresentar ao turista deles, e eles começaram a fazer, traziam portugueses, e..., alemães, que vinham, eles mostravam as fotos que a gente fez, da lagoa, do barquinho, né, e vinham numa van, saíam 5 da manhã do hotel, chegavam aqui 7 né, entravam ali na canoinha, o cara..., o pescador ia remando, os caras saíam daqui apaixonados, apaixonados, eles chegavam as 7 da manhã, faziam o passeio da lagoa, por dentro do canal ali, voltavam, almoçavam na cidade, gerou uma renda na ocasião. Na época, por canoa, o cara fatura aí 150 reais, 100, 150 reais por passeio, levava é..., 5 pessoas numa canoinha daquela, 4 ou 5 pessoas, o turista pagava feliz da vida, né. O cara que pescava para botar 100 pratas no bolso num dia dava um trabalho danado pescando. Eles ficaram felizes da vida, isso quebrou muito, começou a quebrar muito essa..., então nós resolvemos dar uma freada na, na, na coisa porque o produto não tava pronto ainda, foi só pra mostrar pra eles que funcionava (CO1).

Se muitos tivessem essa noção antes talvez a gente tivesse pressionado para chegar ao ponto que chegou. O interessante para quem vem de fora é compreender o seu real valor. As pessoas vem para fazer um passeio num canal sim, mas não é qualquer canal. É um canal feito por mãos escravas, segundo maior canal artificial do mundo e que permanece ainda da mesma forma preservada, e que está dentro de um parque nacional. Então, não é qualquer canal. Não é que eu esteja vendendo um passeio de barco, mas sim o passeio no canal, e essa é a ideia que os pescadores podem abraçar perfeitamente. Eu tenho certeza que se eles tivessem essa noção que o

produto da certo e eu estou tentando ainda mostrar, porque para mim ainda não está andando (...). E para eles (pescadores) que conhecem a lagoa muito mais do que eu, eles podem conduzir pessoas. Se o produto é concretizado e eles passam a receber pessoas periodicamente, é melhor do que pescar. Assim como eu falei que não é só um simples canal, é o canal, também não é só um peixe, é o peixe (CO3).

Com a gente foi o Valdemir, de canoa remando devagarzinho olhando os animais, então ela viu aquela forma antiga daquela coisa do pescador né tradicional do remo né (...). Eu lembro que teve um ponto de turismo e as pessoas vieram de Búzios para cá, o pessoal ficou apaixonado por andar de barco, de canoa, porque você vai devagarzinho, vai olhando a natureza, uma forma bem diferente do que você ir de motor. Você entra em lugares de barco que o motor não pode entrar, então o pessoal ficou apaixonado, só quando parou na praia “eu quero ir ao banheiro” lá não oferece nenhuma estrutura adequada, mas tem alguns lá que conseguem atender uma comida, alguma coisa, as vezes é bem organizado, mas na época não tinha (CO14).

No entanto, apesar de ser uma solução teoricamente viável, o Parque ainda não tem um aporte turístico que possibilite a geração de emprego e renda para os 33 pescadores signatários do antigo TAC. Botelho (2018) ressalta que atualmente, apesar de possuir um alto número de visitas, os visitantes do PARNA da Restinga de Jurubatiba são em sua maioria constituídos pela população local, em principal aquela que reside nos limites da UC, ou seja, os moradores dos balneários do Lagomar, da Praia de Carapebus, Praia do Visgueiro e Praia de João Francisco, além dos veranistas que possuem casas nos três últimos balneários citados. Os turistas oriundos de locais mais distantes à procura de recreação, que são também os que mais utilizam os produtos oferecidos, ainda não despontam com números relevantes.

No segundo trecho inserido acima, observamos essa questão no relato do informante CO1, onde ressalta que o produto (ou seja, o turismo no Parque) ainda não se encontra consolidado. Ainda a esse respeito o mesmo entrevistado destaca:

É importante ressaltar que assim, a gente ainda não tem um produto consolidado. Nos temos um potencial muito grande e está sendo muito bem trabalhado, tá sendo muito bem pensado pelos gestores do Parque e pelo conselho, né. A criação desse produto ela tá, hoje já, desde a criação do Parque, hoje a gente tá..., pode dizer que tá bem próximo de acontecer para valer. E acho muito legal isso, sabe por quê? Acho legal você ter o cuidado de você não colocar um produto na prateleira sem ele estar pronto. Você corre um risco muito grande. Ao longo do tempo, os municípios se organizaram, cada um criou sua guarda ambiental, né? Eu, como vereador, fui autor do projeto para a criação da nossa guarda ambiental, criamos o fundo municipal de meio ambiente, o conselho municipal de turismo (CO1).

Nesse sentido, no contexto atual não há perspectivas que o turismo por si só venha suprir a lacuna econômica deixada pela proibição da pesca. Soma-se ainda a esta

problemática, que para o pescador da Lagoa de Carapebus a pesca está relacionada à sua forma de vida, experiências e saberes, e não apenas o meio de produção necessário a sua sobrevivência, assim, apesar destes não descartarem a possibilidade da atividade turística como base de sustento, refutam a ideia de interromper a atividade pesqueira:

Mas que um turismo... não quer barulho de motor, quer se remado com vara de bambu, nós temos excelente remadores. Então um turismo se faz, acho, dando condições de seu povo exibir aquilo que ele sabe de melhor. Eu fico pensando lá em Veneza, que eu nunca fui nem nunca vou, mas eu vejo lá um cara remando uma canoa e é o maior barato, porque não pode ser aqui. Lá o mundo se dobra e aqui passa despercebido. Muitas vezes a pessoa não quer motor, quer andar de remo. Então eu acho que nós, Jurubatiba, tem também essa tendência de turismo, sem nunca esquecer suas tradições populares, ela precisa buscar esse entendimento entre os povos (CO16).

Agora o que eu acho, que eu não acho legal, é o seguinte, é que a academia, valorizou muito certos aspectos, e: “não pode, não pode, não pode, é isso, isso, isso”, e não valorizou o ser humano, o ser humano ficou praticamente excluído. O ser humano nativo, porque você abre até pro turismo. Mas porque eu quero dizer isso, porque se a gente for lá tirar umas folhas pra fazer um chá, de repente pode ser até crime, se você vai navegar em um canal que é o caminho da sua casa e de repente você encontra fiscalização, pode achar que você é... “Quem é você”, “Eu que pergunto, quem é você? Eu sou daqui, e você é de onde?”. E outra coisa também, nós temos sentimentos, nós amamos, a prova disso é que o Parque viveu todos esses anos sem ser Parque preservadíssimo. Eu tenho foto de quarenta anos que a pessoa olha e deslumbra, e eu mostro, isso aqui é tal lugar, compara. Quer dizer, nós tínhamos uma natureza muito exuberante, muito bonita, nós tínhamos uma lei, onde nós respeitávamos (CO16).

Nesse cenário apresentado acima, pode-se observar que o conflito relativo aos diferentes usos da Lagoa de Carapebus é debatido de diversas formas no interior do conselho, que vão desde as discussões a respeito da legitimidade do pescador continuar a utilizar a Lagoa de Carapebus como sua fonte de trabalho, perpassando pelos atos considerados ilegais praticados por estes, até as tentativas de resolução do problema com o advento do turismo e a reformulação de um novo TAC.

No entanto, o que se observa nas reuniões do CONPARNA Jurubatiba, que apesar dos pescadores serem os principais atores desse conflito e conseqüentemente das negociações, estes não tem sido os protagonistas destas discussões. Esta situação tem ocorrido por três principais motivos: o primeiro está relacionado à ausência dos conselheiros representantes da APAC nas reuniões. Do início de 2016 até fim de 2017, o presidente a Associação, que também era o conselheiro do CONPARNA Jurubatiba, se encontrou gravemente doente. Em 2018, mesmo com o ingresso de outro conselheiro, este encontrou por motivos pessoais alguns empecilhos para participar das reuniões.

E, aí, eu também mereço um puxão de orelha, porque duas que teve, uma eu tava engessado e a outra eu, eu, eu..., eu não tava em Macaé, aí nessa parte eu errei também (CO16).

O segundo motivo está relacionado ao enfraquecimento da ação desse grupo devido às disparidades relativas às oportunidades de obtenção do conhecimento formal, o acesso à informação e o entendimento da burocracia estatal. Santos (2008), ao traçar o perfil do pescador tradicional da Lagoa de Carapebus, indica que apenas 7% destes possui o segundo grau completo, sendo que 40% disseram ser analfabetos.

Na reunião do dia 24/11/2017, em resposta a uma reclamação sobre a ausência de empenho dos pescadores em viabilizar o novo TAC, uma conselheira (representante de outra instituição), no intuito de fazer uma defesa dos pescadores, citou justamente a dificuldade de letramento e de capacidade para lidar com a burocracia, e, inclusive de barganhar com o poder público seus interesses. Essa questão também é passível de observação em uma das entrevistas realizadas:

Foi feito tudo isso, e para ser sincero não resolveu nada, porque continuou na mesma criminalização dos pescadores, não ordenou, né? A colônia não teve aquele apoio com uma equipe técnica, um pessoal que pudesse auxiliar eles. Ficou na mão deles mesmo e eles infelizmente não tem o conhecimento burocrático e pesquisa para fazer um documento para correr atrás dos próprios direitos deles, ficou meio que na mão do pessoal que montou o Plano de Manejo do Parque. Então eles foram muito prejudicados nesse sentido, né? E brigam até hoje. Você vê que o TAC está cancelado, eles não podem pescar e vivem essa briga aí intensa com o Parque (CO14).

Ademais, na disputa por legitimidade, o saber tradicional dos pescadores tende a perecer em detrimento do conhecimento técnico e científico, Fuks & Perissinotto (2006) e Fonseca, Bursztyn & Moura (2012), argumentam que em se tratando de conselhos setoriais o saber técnico-científico é em geral considerado como o ideal para subsidiar as decisões. As disparidades hegemônicas entre o saber científico e o saber tradicional são denunciadas na seguinte fala:

Então é sobre isso que precisamos conversar muito. Jurubatiba tá engatinhando, a sua história é muito maior do que as pessoas pensam, do que tá escrito no livro, do que diz a academia, do que diz os pesquisadores, com todo carinho e respeito que eles merecem desse humilde pescador, mas sem sabedoria popular meu irmão, essa máquina falta uma engrenagem fabulosa, e outra, ainda é tempo de sair da teoria, vir pra prática. Ainda é tempo de deixar a humildade construir uma história para todos. Eu não quero ser esse nem aquele, o sabe tudo, muito menos o google, eu quero apenas ser um elo, entre o saber popular e o saber acadêmico. Mas pra isso eu preciso que haja

interesse nas partes, do que vale um saber, uma sabedoria, se você não tem pra quem passar? Qual o legado que se deixa quando se ensina alguém, e como alguém vai aprender se não quer ser ensinado por alguém (...). E o criador não fez uma natureza só pra uma elite, pra uma determinada espécie de ser humano, ele fez pra todos, todos os animais, inclusive aqueles que a gente não vê, só vê no microscópio, nós temos consciência disso (CO16).

Por fim, pode-se também observar as assimetrias nas formas de hegemonia existentes no interior do CONPARNA Jurubatiba. Os pescadores, de maneira genérica, compõe um grupo subalterno, como nos mostra Diegues (1983):

Pescadores-lavradores e pescadores artesanais fazem parte de um mundo ao mesmo tempo idêntico e diferente. Ambos são grupos sociais caracterizados pela dependência frente aos não-trabalhadores - os comerciantes - e aos proprietários não pescadores. Ambos são produtores independentes, mas ambos são sem poder, são grupos dominados. Ambos conservam ainda, em maior ou menor grau, a propriedade dos bens de produção e do saber-fazer/conhecer: uns mais vinculados a terra, outros mais vinculados ao mar (DIEGUES, 1983, p. 220).

Não obstante o fato dos pescadores de Carapebus terem experimentado desde a criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba um processo de consciência histórica da realidade, que possibilitou sua organização no intuito de que seus interesses fossem amplificados e assimilados pelos outros grupos participantes do processo de criação do Parque, estes não exercem a hegemonia.

Destaca-se, entretanto, que o processo de organizações dos pescadores não foi de modo nenhum insignificante, e constitui em um percurso histórico muito relevante para que estes afirmem sua posição no mundo e seus interesses. Pois, ao tomar consciência de que seus modos de apropriação, uso e significação do território estavam sendo ameaçados, ocorreu, numa acepção gramsciana, o momento catártico, capaz de viabilizar a organização dos pescadores e a luta da qual tratamos acima. Este evento é de grande importância, pois, conforme teorizamos, é através da catarse que se explicita os conflitos sociais e ambientais.

Cabe lembrar que de acordo com Lüchmann (2009) e Tatagiba (2002), a explicitação dos conflitos tem grande relevância para se trabalhar uma conciliação democrática entre os diversos grupos. A catarse vivenciada por este grupo foi fundamental para que fosse conferida visibilidade a questão dos pescadores (fato que não foi alcançado pelos moradores do Lagomar, por exemplo), e para suscitar o desconforto nos demais atores envolvidos, já que é sempre bom lembrar a assertiva de Demo (1988) que participação gera problemas *a priori*.

A visibilidade que argumentamos acima é verificada nas pesquisas de Vainer (2010a) e de Santos (2008), quando a autora e o autor constatam que as demandas relativas à reivindicação da pesca na Lagoa de Carapebus foram amplamente debatidas no conselho consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba desde pelo menos 2004⁴⁹. Em concordância com estes trabalhos, na presente pesquisa observamos que em quatro reuniões foram discutidas de maneira extensa o conflito dos pescadores e a renovação do TAC.

Ademais, dos vinte sete entrevistados, onze citaram o conflito envolvendo os pescadores da Lagoa de Carapebus, alguns dos relatos já foram apresentados ao longo desse capítulo, três endossando a retórica que culpabiliza os pescadores pelos problemas relativos ilegalidade na pesca. Mas a algumas das narrativas possuem empatia e entendimento com as reivindicações dos pescadores (nesse último caso observou-se que todos os informantes eram originários de Carapebus):

O que que acontece, era um conflito muito grande, os pescadores dizendo “que sacanagem, criar esse parque que acabou com a nossa vida”. E se a gente trocar de perspectiva e passar pra ótica dele, ele tava coberto de razão, que até o resultado vir, os caras iam morrer de fome, eles só faziam isso da vida, né? Então que bom que a gente conseguiu o TAC (CO1).

Aí fica fácil ó, não tem mais nada, acabou [o TAC], eu acho que não pode ser assim. Isso é uma imposição que eu acho que não é assim. Tem que ter uma câmara técnica, tem que ter uma pesquisa, vamos fazer todo o trabalho de novo para ficar melhor do que da outra vez que conseguiram o tal do TAC. Mas isso não parte nem deles..., aí eu não sei, qual é a questão ali, se o **** não quer puxar isso, não sei, não sei. Mas eu sinto falta..., Eu..., tenho essa visão, quando se faz uma câmara técnica ele consegue, porque aí não é só um falando, debatendo com ele, é um grupo né, ele meio que..., ele..., tipo assim “então tá, então eu vou escutar vocês” (CO2).

Então alguns continuam e pioraram, né? Porque no início foi feito um trabalho, esse trabalho eu até acompanhei, né? É..., pela ecoanzol, ela fez um trabalho com os pescadores, pra poder... Porque os pescadores no início eles não iam nem existir no Parque, não ia poder pescar mais no parque. Então foi feito um trabalho, um levantamento, né? Que caracterizou os pescadores junto à Associação de Pescadores e deu um número de pescadores, né? Que são do município, vamos dizer assim, antigos, né? Que já pescava desde antes o parque existir. Então um número desses pescadores foram contemplado, e hoje isso foi reduzido, então tem essa, essa questão aí, é..., do pescador com o Parque, que ainda tá até hoje (CO5).

Você vê que o TAC está cancelado, eles não podem pescar e vivem essa briga aí intensa com o Parque, hoje temos os pescadores que só ficaram 30 inscritos, com o sentido de acabar de certa forma com a tradição. Eles não

⁴⁹ Data relativa ao início da análise das atas por Vainer (2010a).

pensaram em dar continuidade [...], quem for morrendo acaba, então vamos acabar com os 30 e acaba os pescadores, não tendo mais a tradição de pai para filho, nem isso foi pensado [...]. Foi muito mal assessorado, tem várias condicionantes para eles cumprirem [...]. Eu fico muito chateado quando eu chego lá e tem um pescador e ele vai tocar no assunto do Parque: “Vocês estão errado!”, mas o Parque começou todo errado com pescador. O pescador tem erro, mas o Parque foi mais errado ainda, ele nunca deu apoio ao pescador. Aí eles colocam, como o próprio pescador diz, colocam como criminoso, como errado. Eles têm uma parte de erro, mas eles não são aquilo que as vezes é colocado lá não (CO14).

Essa visibilidade só foi possível devido à explicitação do conflito através do momento catártico e a tentativa de reverter a hegemonia existente através da difusão de ideologias. Os relatos dos conselheiros e conselheiras favoráveis aos pescadores nos fornecem subsídios para observar que ocorreu transferência de ideologia dos pescadores para outros grupos.

Para se vivenciar a catarse, segundo a teoria gramsciana, é necessário que o grupo tenha auxílio dos seus intelectuais, que são os atores responsáveis pela tomada de consciência crítica, e, por coordenar as pessoas e ações. No contexto estudado, observamos que duas lideranças de pescadores atuam como intelectuais orgânicos nesse processo de tomada de consciência a respeito das ameaças que incidiam sobre o seu território e a organização dos demais pescadores.

Foi uma briga muito grande, aí eu destaco atuação de pessoas como a associação de pescadores de Carapebus, com o presidente **** na época, mesmo com pouco estudo, ele era aguerrido e determinado (CO1).

Então, o fato dessa palavra de ser sustentável e extrativista, proteção integral, isso arrebitou com a gente, mas não foi por falta da gente não sentar e explicar. Quem é a gente? Sou eu. Porque três anos antes de começar o Parque, ou dois, eu andei em todas as oficinas, rodei até antes da aprovação do plano de manejo. Andamo muito, e eu mostrei toda a história da lagoa (CO16).

Em outras palavras, essas duas lideranças atuaram como mediadores entre a estrutura (o momento econômico, quando os pescadores se veem sem o seu meio material de sobrevivência) e a superestrutura (o momento sociopolítico, que vai desde a consciência da perda de seu território simbólico, de pertencimento e de saber até a mobilização dos pescadores através da criação da associação).

No entanto, Leal (2013, p. 89) afirma que os pescadores não atuaram sozinhos nesse embate: “essa conquista fruto da luta dos pescadores, em aliança com administradores do Parque, sob responsabilidade do ICMBio”. De fato, Santos (2008),

em sua tese, demonstra empenho de categorizar os pescadores e a partir disso formular um modelo de Termo de Compromisso⁵⁰. Inclusive durante as reuniões houve algumas reclamações por parte da chefia do Parque a respeito dos pesquisadores e pesquisadoras que organizaram os pescadores e os incentivaram a agir, mas que depois voltaram as suas atribuições normais e não se envolveram mais nestes debates.

5.2.4. Conflito relativo à abertura da barra da Lagoa de Carapebus

Abertura de barra é o nome dado ao rompimento do cordão de areia que separa as lagoas do mar, sendo que este processo pode ocorrer de modo natural ou antrópico (quando mediado por homens e mulheres). O conflito relacionado com a abertura da barra da Lagoa de Carapebus está interligado ao conflito relativo à pesca neste local, visto que a abertura da barra é uma das demandas de alguns dos pescadores. Santos (2008), a partir da realização de entrevistas, diagnosticou que 100% dos pescadores entrevistados eram favoráveis à abertura da barra. Para esses informantes a abertura da barra possibilita a entrada de larvas de peixes de alto valor comercial, o extravasamento da água “excedente” na Lagoa, proveniente de eventos de enchente e a renovação da água, tendo por consequência a diminuição do esgoto *in natura*. Os dados obtidos por Santos (2008) são corroborados por um de nossos entrevistados no seguinte relato:

É..., a abertura de barra é um dos temas mais fascinante da lagoa. Primeiro, porque sempre existiu, né, sempre existiu a abertura de barra e a lagoa era rica, e quando você abre a barra, eu vou resumir pra você algumas coisas importantíssimas que acontece: você já ouviu dizer que muita água mata planta, todo mundo fala isso, mas muita planta também mata a água. O nosso..., nós temos vários afluentes da Lagoa, que eram de água limpa e cristalina, hoje estão tudo obstruído de vegetação. Como não existe uma máquina moderníssima, que já existe, mas nós não temos dinheiro pra ter ela, pra tritura esse mato sem dano ao meio ambiente, nem a mata ciliar, e se botasse uma máquina desta você gastaria milhões, e nem sei se conseguiria autorização, é o processo natural da abertura de barra que ajuda a controlar um pouco esse excesso de vegetação. [...] O balneário..., o Parque ele tem um balneário dentro dele, quando o parque chegou o balneário já tava ali, são cidadão com direito adquirido, esse cidadão usa o lençol pra água da sua serventia, mas as fossa dele também são instalados lá. Quando a lagoa transborda, essa fossa começa a transbordar e mistura tudo. Então o que que acontece? Porque a lagoa transbordou, quando a lagoa transborda ela tá dizendo claramente. Você não sabe ler a natureza não? Se ela transborda, ela

⁵⁰ O autor explica que formulou um Termo de Compromisso ao invés de um Termo de Ajustamento de Conduta em virtude do TAC ser realizado após a realização de um crime, e como a pesca artesanal é regularizada na Lei 9.985/00 a partir da concessão de Termo de Compromisso, a pesca não pode ser considerada crime.

precisa voltar ao nível normal, é assim as mares, elas enche, elas secam e elas enchem. Então, abre-se a barra da Lagoa, volta o nível normal, nessa abertura você vai controlar: excesso de vegetação, vai arrancar muitos caminhões pipa daquele esgoto *in natura* que eu te falei que tá se concentrando nas veias da lagoa, isso vai pro mar (CO16).

Como informa o entrevistado CO16, longe de ser um evento recente, o rompimento da barra da Lagoa de Carapebus já ocorre há muitos anos, assim como o surgimento dos conflitos também datam de longa data. Parada (1995) relata que por volta do ano 1875, houve uma grande divergência entre os fazendeiros e pescadores de Carapebus e os moradores de Quissamã e de Campos de Goytacazes, pois os moradores do entorno da Lagoa visavam abrir a barra desta para que não houvesse extravasamento das águas sobre as lavouras e também para aquisição de uma maior diversidade e quantidade de pescado. No entanto, os moradores de Quissamã e Campos necessitavam dos transportes náuticos que percorriam o canal. Fato que gerou um grande conflito culminando no confronto entre fazendeiros e pescadores de Carapebus e a guarda de um dos dois municípios vizinhos (o autor relata não ter certeza de qual município que pertencia à guarda).

Santos (2008) ressalta ainda que no passado a abertura da barra ocorria em uma média de dois em dois anos, ou mais, dependendo das condições pluviométricas. Contudo, com a instalação da Usina Carapebus esses eventos ficaram mais próximos devido à necessidade de extravasar os poluentes oriundos da moagem da cana-de-açúcar, sendo realizado pelos próprios funcionários da indústria açucareira. Com o advento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, os conflitos se acirraram devido à atividade contrapor-se aos objetivos da UC. O autor (*op. cit.*) pormenoriza um histórico dos episódios de conflitos ocorridos em virtude de aberturas de barra, ocorridas no ano de 2004, 2005 e 2008 de modo oficioso (a barra foi aberta pelos próprios moradores e pescadores), e, em 2007, com permissão expressa da Justiça Federal.

Nota-se no trabalho de Santos (2008) e no relato de nossos informantes (também durante conversas informais com diversos moradores e moradoras da região) que a abertura da barra não é uma reivindicação apenas dos pescadores, mas também da população que mora na Praia de Carapebus, principalmente durante a ocorrência de enchentes, devido a inundação das casas ali existentes e da estrada que liga o balneário ao centro da cidade de Carapebus.

Abertura de barra, abertura de barra sempre foi uma briga, e vai ser uma briga. Por que assim, abertura de barra ela tem benefício, mas ela tem extremos malefícios, né? E assim, por que que hoje a abertura de barra ela gera briga, por que se construiu dentro da lagoa, e aí o que acontecem, por exemplo, o povo de Carapebus, de Quissamã começa a entrar água dentro das casas das pessoas, e as pessoas querem abertura de barra. E quem são essas pessoas? Políticos, governantes, pessoas de poder aquisitivo que sustentam a cidade, eles têm força financeira pra cobrar, aí nego vai e abre a barra. A barra de início abria de forma natural, agora querem abrir, por quê? Por que se não abrir vai continuar abrindo água na casa dele. Saiu do aspecto ecológico, né (CO10).

Algumas também modificaram muito né, hoje o alagamento que a gente sofre ali, você vê que foi pelo crescimento, que mesmo que tinha aquelas casas ali, nessa época a gente... não alagava a praia, não tinha nada. Porque casa..., eram..., tinham uma estrutura para a água tomar o lugar dela, né? Então você quase não via alagamento, depois que liberou o loteamento mesmo que começou a fazer, que começou a ter essa mudança (CO14).

Com base em pesquisadores da área de limnologia, o Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba (ICMBio, 2007) ressalta que a abertura da barra pode desestabilizar a entropia desse sistema aquático, e, por isso eventos de abertura de barra devem ser discutidos por um corpo técnico de modo criterioso.

Alguns dos problemas correlatos à abertura da barra da Lagoa de Carapebus são expostos pelos entrevistados de Santos (2008), que são: a possível ocorrência de incêndios devido à dessecação da taboa, os peixes de água doce evoluem ao óbito com a entrada de água salgada no sistema, o aporte de siris que atrapalham a pesca, e, caso seja realizada em uma época equivocada a abertura da barra pode provocar a seca da Lagoa por um período relativamente longo de tempo.

No caso específico da Lagoa de Carapebus, adiciona-se a essa lista, o fato de que a abertura da barra pode causar problemas de abastecimento no Assentamento João Batista Soares, localizado adjacente ao Parque, devido à diminuição do lençol freático, como nos mostra Lerner (2016):

Dentro dessa perspectiva, há relatos de que com a abertura da barra da Lagoa de Carapebus, o nível do lençol freático baixa muito e da última vez que isso aconteceu, muitos assentados tiveram que aprofundar seu poço, passando de uma média de sete metros a 20 m de profundidade. Segundo os assentados, quando essa abertura da barra acontece associada a falta de chuvas, muitos ficam sem água para abastecimento e dessedentação de animais (LERNER, 2016, p. 106).

Assim, a disputa em questão ocorre entre os apoiadores e contestadores da abertura da barra da Lagoa de Carapebus. Com relação aos grupos que apoiam a abertura da barra, destacam-se os pescadores, os moradores e veranistas do balneário de

Carapebus, e, em algumas situações, a própria prefeitura de Carapebus. Os contestadores dessa prática são alguns pesquisadores, ambientalistas, biólogos e analistas ambientais do ICMBio. A abertura da barra é expressamente proibida pelo Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba, e, mesmo em caso de permissão, esta deve ser vinculada primordialmente aos argumentos técnico-científicos. Como é possível observar abaixo:

Está proibida a abertura das barras de qualquer lagoa no interior do Parque, até que se realize projeto específico para cada uma delas, mostrando as condições técnico científicas para que este procedimento possa ser autorizado, por lagoa. Enquanto este projeto específico não for realizado, a proibição se mantém, devendo ser criada uma câmara técnica permanente junto à chefia do Parque, composta por especialistas em dinâmica costeira e lagoas litorâneas, **não havendo obrigatoriamente participação de membros do Conselho Consultivo**, presidida e/ou coordenada por um funcionário do ICMBio do Parque, que deverá ser consultada e ouvida sempre que houver questionamentos sobre esta questão técnica, para a abertura ou não da lagoa em casos excepcionais de acúmulo de água, dando suporte à decisão (ICMBIO, 2007, p. E4-52, grifo nosso).

O caráter técnico-científico relativo às decisões sobre a abertura da barra é de tal maneira sobressaltado no Plano de Manejo que conselheiros e conselheiras são figuras dispensáveis na formação da câmara técnica definida por este documento, vide o excerto acima.

A catarse, ou seja, a irrupção desse conflito é vivenciada quando moradores, moradoras e pescadores (com auxílio da prefeitura de Carapebus, no qual provavelmente seus técnicos desempenham o papel de intelectuais orgânicos juntamente com outros sujeitos da comunidade em questão), veem seus meios de vida ameaçados pelas decisões de um corpo técnico-científico, seja devido à proibição de um aspecto cultural dos pescadores ou devido aos prejuízos determinados pelas enchentes, e, buscam alterar a situação, mesmo que de forma ilícita, com a abertura não autorizada da barra da Lagoa de Carapebus.

No que tange ao envolvimento do conselho, Santos (2008) relata que em 2005 a prefeitura de Carapebus solicitou por meio de ofício que o CONPARNA Jurubatiba avaliasse a possibilidade da abertura da Lagoa de Carapebus em caráter emergencial, devido às enchentes que assolavam as moradias da população residente no balneário de Carapebus. Assim, na ocasião foi convocada uma reunião extraordinária na qual foi exposta a problemática, tendo o conselho manifestado uma posição favorável à abertura da barra. Contudo, o chefe do Parque na época decidiu por manter a barra fechada, em

contraposição à decisão do conselho, por receio da atividade ser imputada como crime ambiental e sugeriu ao poder público municipal uma solicitação direta a Justiça Federal, que naquela circunstância também negou o pedido da Prefeitura de Carapebus. Devido às sucessivas negativas, moradores, moradoras e pescadores realizaram o procedimento de abertura de barra todo na ilegalidade, sendo considerado crime ambiental.

Em 2007, devido todos os problemas já ocorridos com as diversas aberturas da Lagoa de modo não autorizado, foi criada uma câmara técnica de manejo das Lagoas do Parque, no entanto ocorreu apenas uma reunião dessa câmara técnica e os trabalhos não foram à frente (SANTOS, 2008).

Nesse escopo de análises, podemos concluir que o conselho historicamente não teve protagonismo quanto às decisões relativas à abertura de barra. De 2016 até 2018, quando permaneceu nossa pesquisa de campo, a temática a respeito da abertura de barra surgiu apenas em um momento, no decorrer da fala de um participante, na reunião do dia 12 de julho de 2018. Apesar de ser um assunto enfraquecido nas discussões do conselho, decidimos abordá-lo por conta do número de menções relativos a esse conflito nas entrevistas: seis conselheiros/conselheiras fizeram alguma citação com relação à abertura da barra, fato que o elenca como uns dos conflitos mais cogitados por nossos entrevistados, estando apenas atrás dos conflitos referentes a pesca na Lagoa de Carapebus, a implantação do Terminal Portuário de Macaé (TEPOR) e o relativo a criação do Plano de Manejo.

É interessante notar, que antes de ser um conflito, a abertura da barra povoa o imaginário de alguns dos entrevistados que residem ou residiram em Carapebus, constituindo assim em uma memória positiva:

E a nossa infância foi assistindo isso, pessoal..., as aberturas de barra, a questão da pesca, tudo isso a gente conviveu muito (CO1).

Eu sou nascido e criado em Carapebus, vamos dizer assim, então a relação com o Parque é..., até que na infância era maior do que agora porque é..., em tempo de escolaridade, né, a gente não tinha muita obrigação de trabalho, tinha mais de estudo e a gente andava muito, então essa lagoa aí, esse Parque era toda semana, todo..., principalmente na época de verão, quando abria barra, aí era uma festa, né? Então, a..., o conhecimento era desde essa época, né, mas assim, a gente pescava muito, né, nessa lagoa, andava mais pra cima aí quando abria a barra. Na abertura da barra a gente ia pra lá presenciar, final de ano, natal, no carnaval, então era muito bom esse período. [...] E é o período que tinha muito camarão, muito peixe, né, hoje ainda tem, mas tá mais escasso, tem a questão do controle da abertura de barra, tem os canais que já tão tudo assoreado, a contaminação também, a questão do problema do

esgoto, que antigamente era tudo a céu aberto, a..., o tratamento do esgoto hoje também não tão 100%, né? (CO5).

Um informante foi bem enfático ao defender o procedimento de abertura da barra da Lagoa de Carapebus, tanto que o colaborador chegou a pedir que fosse realizada uma pergunta específica sobre a abertura de barra.

Se você for fazer outra pergunta eu vou fazer outra colocação. Pergunta sobre a abertura de barras? (CO16).

Nesse contexto, o que se percebe é que a questão da abertura da barra é muito urgente para determinados grupos, principalmente para os pescadores, enquanto que para outros é uma fonte de impactos ambientais na natureza. O embate entre as duas ideias é observado nas assertivas abaixo:

Abertura de barra é a hemodiálise da Lagoa, é o controle. As fossas vai parar de misturar no lençol, o sujeito vai ser cidadão ainda porque abriu... Quer dizer, é uma transformação? É. Pra muitos, diz que a lagoa ficou feia demais, ficou horrível, mas nós antigo aprendemos lá também com o olho do coração, nós sabemos o que é uma transformação temporária, que depois, tudo volta como era antes, como era antes e como era antes, né? Então, a abertura de barra tem muitas finalidades. E essa é apenas um resumo que eu tô te falando (CO16).

E aí vira esse salseiro todo que todo mundo acha que pode abrir lagoa a torto e a direito. É quando os pesquisadores, os biólogos falam “não, não é assim...”, “aí você está atrapalhando o desenvolvimento de Macaé”, “por que você não apoia a comunidade pesqueira”, “por que você não conhece a tradição do município”. [...] Porque assim, o nosso principal problema hoje com a abertura de barra não é porque a água tá podre, não é por que tá alagando casa. É porque quando abre barra os peixes que eles pegam em qualquer canal vão embora e os peixes do mar entram, aí eles não precisam ir pro mar pescar, né? E aí vem um monte de camarão, e aí eles ficam ali sentadinhos pegando um monte de camarão, não tem que ir pro mar, né? Mamão com açúcar, eu também quero (CO13).

Assim, é possível traçar um paralelo entre esses conflitos de uso territorial, baseado em perspectivas materiais ou simbólicas dos diferentes usos da Lagoa – ou seja, a preservação irrestrita versus o manejo da Lagoa para se obter algum benefício ou reverter uma condição adversa – e as definições de preservação e conservação expostas por Diegues (2001). Para o autor (*op. cit.*), a preservação constitui na proteção da natureza numa assertiva de intocabilidade e a conservação é vista como a proteção de sítios naturais assegurando o uso consciente desta. Abaixo inserimos dois relatos que

demonstram de modo claro o viés conservacionista, através da utilização consciente da natureza, e, preservacionista do embate:

Tem critério? Tem, estação da chuva, nós estamos nas estações da chuva, nós viemos de uma seca que ninguém vai falar em abertura de barra em seca, mas agora a lagoa tá transbordado. O balneário..., o parque ele tem um balneário dentro dele, quando o parque chegou o balneário já tava ali, são cidadão com direito adquirido, esse cidadão usa o lençol pra água da sua serventia, mas as fossa dele também são instalados lá. Quando a lagoa transborda, essa fossa começa a transbordar e mistura tudo (CO16).

A barra de início abria de forma natural, agora querem abrir, por quê? Por que se não abrir vai continuar abrindo água na casa dele. Saiu do aspecto ecológico, né (CO10).

A baixa participação do conselho a respeito dessa questão, assim como as determinações do Plano de Manejo, de se constituir uma câmara técnica formada principalmente por acadêmicos e especialistas, demonstra o aspecto classista desse embate. Como já argumentado anteriormente, a criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba foi capitaneada primordialmente por pesquisadores de instituições federais de ensino, assim como o Plano de Manejo foi executado por uma equipe de acadêmicos oriundos da UFRJ:

O Plano de Manejo ficou pronto, mas isso aí ele já vinha contratado desde 2002, né – enfim, antes de ter conselho, porque não tinha conselho –, pela ONG diretamente, a ONG administrou esse recurso das prefeituras e contratou uma outra ONG que contratou, que enfim, que conseguiu articular com a professora Maria Fernanda uma equipe, ela como coordenadora técnica para dar início aos trabalhos, uma equipe basicamente da UFRJ (CO7).

O posicionamento explícito no Plano de Manejo a respeito da dispensabilidade de participação dos conselheiros e conselheiras na câmara técnica de manejo das lagoas corrobora com as constatações realizadas por Fonseca, Bursztyn & Moura (2012) e Fuks & Perissinotto (2006), pois evidencia a percepção de que o conhecimento técnico-científico é o mais o legítimo e o mais adequado para orientar as decisões referentes a temática da abertura da barra, sobrepondo-se aos outros tipos de conhecimentos. O que resulta em relações hegemônicas assimétricas, sendo a hegemonia detida pelos cientistas. Sobre esse aspecto o informante CO16 ressalta:

E eles até hoje não criaram uma câmara técnica para a lagoa, praticamente a gente não tem uma pauta pra falar sobre a lagoa, porque se não estivesse, ou

se nós criamos uma câmara técnica da lagoa de Carapebus, nos vamos falar por todas as lagoas outras costeiras dentro do parque, mas não tem. E aí chamar quem? Chamar a ciência, chamar..., pra nós..., discutir conflito. Que sabe que abertura de barra é conflito. O conflito, têm pessoas que mora perto da lagoa, com medo da lagoa tirar água e eles ficar sem água, né? É..., mas aí vem aquela parada, a necessidade, tem uma hora que tem que acontecer. E tem outra coisa, como a nossa lagoa ela tá abaixo do nível da lagoa feia, nós recebemos muita água do canal Campos-Macaé, muitas vezes sem chover a gente tem um aumento da água e historicamente tem lagoas dentro do parque que elas são perenes, elas secam e depois volta a água. Então, é o que tá faltando é disposição para chamar esses povos tradicionais, botar uma pauta, chamar o povo da ciência, dizer “minha gente, aqui ninguém quer ser o dono da verdade não, nós temos que alinhar o que nós estamos falando, nós temos que alinhar (CO16).

Não obstante a temática não ser pauta constante no conselho, observa-se que alguns conselheiros e conselheiras vivenciam de perto essa questão e abordam a abertura de barra em suas respostas. Defesas a favor e contra são delineadas por diferentes membros do plenário, sendo estes pescadores, moradores do entorno, ambientalistas, pesquisadores e funcionários do poder público. O que nos proporciona evidências que o CONPARNA Jurubatiba possui um plenário que tem interesse na temática, e, além do mais, possui pluralidade quantitativa, que pode proporcionar a troca dos diversos saberes. Ou seja, o CONPARNA Jurubatiba tem a competência do saber técnico-científico incontestavelmente necessário para esse assunto, mais também inclui os saberes de populações tradicionais, moradores, usuários do território, veranistas e poder público, que se bem articulados, podem gerar discussões proveitosas e formas democráticas de resolver esse problema.

5.2.5. Conflito com o Terminal Portuário de Macaé – TEPOR

Outro fator de conflitos consiste nos grandes empreendimentos associados à indústria do Petróleo na região. Atualmente o conflito mais iminente envolve o Terminal Portuário de Macaé – TEPOR, que se encontra em vias processuais de obtenção das licenças ambientais desde 2013. O empreendimento, que está em sua segunda solicitação de licenciamento, publicou três documentos de Estudos de Impactos Ambientais (EIA) e Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA), dois referentes à primeira versão (publicados em 2014) e um relacionado à segunda versão (divulgado em 2018). Assim como foram realizadas pelos empreendedores três Audiências Públicas, duas em 2014 e uma em 2018.

De acordo com Leal, Martins & Vieira (2019), o empreendimento foi favorecido e propiciado pela promulgação da Medida Provisória (MP) nº 595, de 6 de dezembro de 2012, popularmente conhecida como MP dos Portos, convertida no ano seguinte na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que possui como uma das diretrizes o “estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias” (BRASIL, 2012; BRASIL, 2013, art. 3º, inciso V). De modo, tanto a MP nº 595/2012, quanto a Lei nº 12.815/2013, descomplexificam a instalação de portos privados e as atividades de empresas privadas no território nacional.

De acordo com os sucessivos RIMAs (MASTERPLAN, 2013a; MASTERPLAN, 2013b; ITI CONSULTORIA AMBIENTAL, 2018), o empreendimento visa se estabelecer na região norte do município de Macaé em área de vegetação de restinga. Martins, Camargo & Leal (2017) ressaltam que essa região de Macaé é marcada pela desigualdade do desenvolvimento socioeconômico ocorrido no município devido o advento da indústria petroleira e a centralidade concedida a esta nos planejamentos locais em detrimento de outras formas de obtenção de renda. Desse modo, a região norte de Macaé é distinguida da região sul, por possuir uma infraestrutura urbana inadequada, alto crescimento populacional, domicílios em assentamentos precários e é local de moradia de população de baixa renda.

No que tange as audiências públicas, estas foram marcadas por embates entre apoiadores do projeto (marcadamente os grupos político e empresarial, mas também por parcela da população de Macaé) e contestadores do empreendimento, que questionavam o projeto devido à existência irregularidades e lacunas nos EIAs/RIMAs (formados por pesquisadores, por pessoas ligadas ao movimento ambientalista, pescadores e parte dos moradores do município)⁵¹.

Martins, Camargo e Leal (2017) relatam que ocorreram trocas de informações entre os moradores das comunidades onde se pretende instalar o terminal portuário (principalmente do bairro São José do Barreto) e os pesquisadores do Instituto de Biodiversidade e Sustentabilidade – NUPEM/UFRJ/Macaé. Com o intuito de preparar os moradores desse bairro para os debates, foram produzidos 26 documentos com linguagem acessível ao público leigo explicando o empreendimento e seus possíveis impactos.

⁵¹ Dados retirados das transcrições e ATAs das Audiências Públicas.

Além desses documentos, diversos foram os questionamentos com relação ao empreendimento, entre eles: criação de áreas de exclusão de pesca, que impedirá a atividade pesqueira artesanal nos locais tradicionalmente utilizados pelos pescadores artesanais (Declaração Formal da Associação Mista de Pescadores, 2014. Anexo I), a modificação acentuada da geomorfologia costeira, devido à inexistência de formações rochosas na costa e o revolvimento do assoalho marinho com a emersão de sedimentos (Parecer Técnico do professor Dr. Aristides Soffiati/UFF anexado a ATA do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – COMMADS, do dia 18 de dezembro de 2013. Anexo II), a falta de água e o abastecimento precário nos bairros limítrofes ao empreendimento e persistência de toninhas na área do empreendimento⁵² (ATA COMMADS, de 18 de dezembro de 2013⁵³).

Adiciona-se ainda a todos os argumentos descritos acima, o fato do empreendimento se localizar, em partes, no bairro de São José do Barreto, apenas a 2,8 Km do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, o que pode gerar inúmeros impactos a UC, como: a acumulação de sedimentos na entrada da Lagoa de Jurubatiba (que pode vir a se tornar um grande problema em caso de vazamento do TECAB, visto que os sedimentos vão impedir o extravasamento dos contaminantes nas lagoas), problemas causados por espécies exóticas advindas das águas de lastro das embarcações para dentro das lagoas do PARNA da Restinga de Jurubatiba (durante eventos de abertura de barra), ou mesmo o problema já citado de impacto nas toninhas, que envolveu inclusive um processo para a ampliação do Parque no intuito de conservação desses animais⁵⁴.

Não obstante todos os possíveis impactos ambientais que o empreendimento pode causar ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, o EIA/RIMA do empreendimento produzido em 2014 e sua posterior revisão, subestimaram os impactos ambientais que podem incidir sobre a Unidade de Conservação, assim como não delineou as medidas de compensação e mitigação a serem desenvolvidas, como denuncia o próprio chefe do Parque e diversos pesquisadores na audiência pública do

⁵² Toninhas são cetáceos presentes na Lista Oficial das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção.

⁵³ Disponível em: <<http://www.macaie.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1396015445.pdf>>. Acesso em: 07/07/2019.

⁵⁴ Os impactos listados foram retirados das informações relativas da reunião do CONPARNA Jurubatiba do dia 16/10/2018 e das informações coletadas no Parecer Técnico nº 07 /2014 - ALA/CR8/ICMBIO/RJ. Além da transcrição da Audiência Pública do dia 15/01/2014, disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde4/~edisp/inea0018128.pdf>>. Acesso em: 09/06/2019.

dia 15/01/2013. Na primeira versão do RIMA, o único impacto descrito é relativo aos ruídos produzidos na fase de instalação do porto:

As atividades portuárias irão emitir ruídos tanto na fase de instalação, com a construção das obras civis, quanto na fase de funcionamento do TEPOR, com a movimentação de navios e equipamentos e as operações decorrentes de carga e descarga. Sobreposto a isso, a área onde pretende se instalar o TEPOR é limítrofe ao bairro Lagomar e ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Eventualmente, estes ruídos poderão trazer desconforto temporário aos funcionários de empresas vizinhas à obra e às comunidades mais próximas (MASTERPLAN, 2013a, p. 61).

Já na segunda versão do RIMA, o documento alega que o terminal portuário não tem potencial impactante ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, já que este, de acordo com o relatório, se encontra na área de influência indireta do empreendimento: “A área de influência direta do TEPOR não interfere e nem se sobrepõe à área atual nem a proposta de ampliação do Parque. O Terminal Portuário Macaé não irá causar impactos diretos nessa importante Unidade de Conservação” (MASTERPLAN, 2013b, p. 34).

É justamente sob essa perspectiva que reside o conflito instaurado entre os analistas ambientais do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e do ICMBio, e pesquisadores que atuam na área da UC com o empreendimento: na necessidade da consultoria ambiental contratada pelos empreendedores contemplar os possíveis impactos na área do Parque, e, no caso de ocorrência de impactos, a descrição das medidas de mitigação e compensação desenvolvidas. Como é possível observar no Parecer Técnico nº 07 /2014 - ALA/CR8/ICMBIO/RJ:

A primeira análise feita pela Coordenação Regional (CR-8) sobre este empreendimento consta no Parecer Técnico nº 002/2014/ALA/CR8/ICMBio/RJ, elaborado com base na primeira versão do EIA/RIMA (revisão 00) do empreendimento, na ATA da 1ª Reunião Extraordinária do CONPARNA, na Nota Técnica nº 005/2014 – PARNA Jurubatiba – ICMBio e nos diversos documentos de pesquisadores entregues ao INEA e que constam nos autos do processo. Este parecer concluiu pela necessidade de realização de estudos específicos sobre os impactos no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e de proposição de medidas mitigadoras e compensatórias. Recomendou também que fossem ouvidas a Coordenação de Criação de Unidades de Conservação (COCUC) e o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Mamíferos Aquáticos (CMA) do ICMBio (PARECER TÉCNICO nº 07 /2014 - ALA/CR8/ICMBIO/RJ, p. 1).

Este parecer relata que o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) solicitou a manifestação do ICMBio sobre o licenciamento do TEPOR, que, em resposta declarou-

se contrário a liberação da Licença Prévia sem uma revisão do EIA/RIMA que contemplasse os impactos ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Todavia, com a veiculação da revisão 01 do EIA/RIMA, o que se observa é um absoluto descaso com as recomendações do ICMBio. Além de não serem realizados estudos específicos de impactos na área do Parque, sob a alegação de não haver impactos significativos na UC, modificou-se a tipologia da área de influência do empreendimento sobre o Parque, que tramitava na primeira revisão como Área de Influência Direta do terminal portuário e na revisão 02 converteu-se em Área de Influência Indireta:

Em resposta, o INEA encaminhou o Ofício INEA/CEAM/DILAM 06/14 no qual esclarece à CR-8/ICMBio que o empreendedor apresentara um novo estudo, denominado EIA/RIMA revisado (Revisão 01), e que este apresentava uma nova Área de Influência Direta do empreendimento na qual o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba não estava mais incluído. Informou que o EIA/RIMA revisado não demonstrou a existência de quaisquer impactos significativos ao parque nacional (PARECER TÉCNICO nº 07 /2014 - ALA/CR8/ICMBIO/RJ, p. 1).

Mediante o Ofício INEA/CEAM/DILAM 06/14, o ICMBio criou um Grupo de Trabalho (GT) e publicou o Parecer Técnico nº 07 /2014 - ALA/CR8/ICMBIO/RJ, no intuito de emitir uma definitiva manifestação sobre o licenciamento do terminal portuário. Foram analisadas as duas versões do EIA/RIMA, e, a partir dessas análises, foram listados doze possíveis impactos de grande magnitude relacionados ao PARNA da Restinga de Jurubatiba, de modo direto ou indireto. Concluindo no parecer supracitado que:

Os estudos ambientais apresentados não identificaram quaisquer impactos ambientais incidentes no Parque Nacional de Jurubatiba, o que é inaceitável tendo em vista o porte do empreendimento e suas implicações à Unidade de Conservação explicitadas neste Parecer Técnico. Consideramos que a emissão da Autorização para o Licenciamento Ambiental deste empreendimento só será possível se estes impactos forem considerados e respectivas propostas mitigadoras ou compensatórias forem detalhadas. [...] entendemos que o ICMBio deve SOLICITAR ESTUDOS COMPLEMENTARES à proposta apresentada para a continuidade da avaliação da solicitação da Autorização (PARECER TÉCNICO nº 07 /2014 - ALA/CR8/ICMBIO/RJ, p. 38).

Em maio de 2015, o empreendedor se manifestou a respeito do parecer técnico do ICMBio e alegou que já havia realizado as modificações necessárias solicitadas na revisão 01 do EIA/RIMA. Assim como concluiu que as alterações não seriam necessárias, visto que: “são necessárias apenas para a fase de requerimento da licença de

instalação”, e, dessa forma, requisitou a continuidade do processo de licenciamento (PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2015, p.5).

Dando continuidade ao embate, o ICMBio, através da coordenação regional CR8 emite o Ofício nº 234/2015 – CR8 Rio de Janeiro\RJ\ICMBio, e alega que, de acordo com a legislação, este órgão pode apenas se manifestar na primeira fase do empreendimento, e, portanto solicita o indeferimento de todo o processo de licenciamento (PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2015). Apesar de todas as manifestações do PARNA da Restinga de Jurubatiba e do ICMBio, no dia 13 de outubro de 2015, o INEA, através da Coordenação de Estudos Ambientais (CEAM), divulga o Parecer Técnico de Licença Prévia – CEAM nº 46/14, apresentando-se favorável a concessão da licença prévia sob algumas restrições e condições, entre elas:

Estudo científico, elaborado por especialista(s) botânico(s) pertencente(s) a Instituição de notório saber na área de botânica no Estado do Rio de Janeiro (JBRJ, UFRJ/Ecologia, UFRJ/Botânica, UFRJ/Museu Nacional, UERJ/Departamento de Botânica, UFRJ/Instituto de Botânica, UFF/Labes, UENF/Herbário). Este estudo deverá avaliar se a supressão de indivíduos da(s) espécie(s) endêmicas e ameaçada(s) de extinção, existente(s) na área a ser suprimida, não acarretará, em qualquer hipótese, em risco à sua sobrevivência in situ, bem como especifique e adote, através de apresentação de Plano de Recuperação e Conservação, práticas que visem garantir a preservação da(s) mesma(s) na área de influência direta RJ (CEAM, 2016, nº 46/14, p. 94).

Apresentar ao ICMBio um laudo elaborado por uma instituição de notório saber sobre os estudos da hidrodinâmica costeira e dos processos de dispersão da pluma de sedimentos provenientes da dragagem e suas consequências no PARNA de Jurubatiba, seguindo as premissas estabelecidas no Parecer Técnico nº 07/2014 ALA/CR8/ICMBio/RJ (CEAM. Parecer Técnico de Licença Prévia – CEAM nº 46/14, p. 96).

Após todos esses tramites, o INEA emite o Parecer RFF nº 21/2015, e, com base na Lei 9.985/2000 e na resolução CONAMA nº 428/2010, argumenta que o ICMBio deverá se manifestar caso o empreendimento afete efetivamente o PARNA da Restinga de Jurubatiba ou mesmo no caso da possibilidade de afetação da UC, e que apenas o ICMBio tem competência para ajuizar se o terminal portuária afetará ou não o Parque.

O ICMBio mantém seu posicionamento de críticas com relação ao EIA/RIMA e conserva a solicitação de indeferimento do licenciamento, subsidiado por documentos produzidos pelo próprio ICMBio e por diversos pesquisadores de faculdades da região, pelo movimento ambientalista, assim como pelo conselho consultivo. Apesar da retórica apaziguadora estabelecida pelo INEA no Parecer RFF nº 21/2015, esse instituto

concede, no dia 21 de junho de 2016, a licença prévia ao TEPOR (LP nº IN034833), mesmo diante da manifestação negativa do ICMBio (seis dias depois da primeira participação da autora deste trabalho na reunião do CONPARNA Jurubatiba).

Nesta reunião, ocorrida no dia 16/06/2016, o presidente do conselho, que também é o chefe do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, fez uma série de informes sobre a condição do processo de licenciamento do porto. Relatou o pedido de indeferimento por parte do ICMBio e ressaltou também que o INEA provavelmente emitiria uma nota ressaltando que o TEPOR não causaria impacto na UC. Em adição a esses informes um membro do plenário informou que a licença já estava concedida e que o INEA se manifestaria em poucos dias.

Depois de toda complexidade desse cenário e todos os enfrentamentos, em 2016 mudou-se as empresas e os acionistas envolvidos com o empreendimento, visto que “o empreendedor, à época, teria concluído pela inviabilidade econômica do TEPOR”. Devido a essa mudança, o projeto foi remodelado e instaurou-se um novo processo de licenciamento (através do processo nº E-07/002.11633/2016) (AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ, p. 2⁵⁵).

Após a mudança do empreendedor, ocorreu uma audiência pública no dia 05 de junho de 2017, dessa vez organizada pela prefeitura de Macaé, para dar publicidade ao Projeto de Lei Complementar nº 019/2016, que altera o zoneamento de Macaé, principalmente no intuito de atender as necessidades e permitir à plena instalação do TEPOR no bairro do São José do Barreto (BRUST, 2016).

Essa audiência foi marcada por uma estratégia de impedir a entrada de todos os cidadãos e cidadãs, no intuito de evitar o confronto direto com os movimentos contrários ao porto. Realizada na Câmara Municipal de Macaé, em um auditório com assentos para poucas pessoas, os portões de entrada foram fechados antes das 18:00 (horário marcado para o início da audiência), sob o pretexto da saturação do auditório. Neste cenário, um grande contingente de pessoas não conseguiu acesso ao prédio e permaneceu do lado externo sob vigilância de seguranças e guardas-municipais.

A reestruturação do processo, assim como a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 019/2016, deu origem ao um novo EIA/RIMA em setembro de 2018. O projeto teve seu escopo ampliado, tendo sido incluídas novas atividades e terminais,

⁵⁵ AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ. Disponível em: <<http://www.maxwellvaz.com.br/adm/arquivos/f73a8523e9b48b2fa1c3fd20e5d425be.pdf>> Acesso em: 07/07/2019.

compreendendo a estruturação de uma unidade de reigásificação, dutovia (para o transporte de óleo e gás, através de gasodutos, oleodutos e polidutos), unidade de processamento de gás natural e adutora para o transporte de água (ITI CONSULTORIA AMBIENTAL, 2018). A ampliação é descrita no RIMA sob a justificativa de fomentar o crescimento econômico de Macaé frente à crise:

O projeto anterior seria localizado na mesma área hoje denominada retroárea primária, e compreendia apenas a implantação de uma retroárea terrestre e um porto marítimo que tinham como objetivo atender demandas de suprimentos (movimentação de cargas e apoio logístico) para a cadeia de óleo e gás. [...] Porém, devido à enorme crise que se abateu sobre o setor de petróleo e gás, derrubando os preços do barril de petróleo de 120 para menos de 30 dólares, o projeto anterior perdeu sua viabilidade econômica. Conseqüentemente foi necessária a ampliação de atividades visando atender as novas demandas do setor de petróleo e gás, atividade principal já enraizada em Macaé e região. Outra mudança importante é que o projeto atual visa atrair para Macaé outras atividades industriais, comerciais e de serviços, contribuindo para a diversificação regional (ITI CONSULTORIA AMBIENTAL, 2018, p. 14).

Próximo a publicização do EIA/RIMA, no dia 07 de novembro de 2018, foi realizada uma nova Audiência Pública, dessa vez realizada no Centro de Convenções, com capacidade de receber centenas de pessoas. Essa reunião foi marcada pela presença de grupos favoráveis ao porto, organizados pelos políticos locais, diversas pessoas com camisetas estampadas com os dizeres “Sou Porto” (um evidente contraponto ao movimento ambientalista surgido em 2014, denominado “Xô Porto”) e “Macaé é Porto Já” circulavam pelo evento (Figura 8). Ademais, alguns ônibus foram fretados para que apoiadores do porto pudessem estar na reunião, como demonstra o relato do informante CO17 (assim como foi observado durante a Audiência Pública pela própria autora). Em uma clara estratégia de cooptar parte da população macaense, os empreendedores articularam com diversos grupos, com a promessa de subsídio financeiro.

Aí eu vi ônibus saindo! Cara, saíram vinte ônibus do Lagomar, sabe: “vem porto”. Aí como que você, como que você, como que..., que pego a bandeira do ***** e falo “gente, vamos cobrar política pública para receber o porto pelo amor de Deus” (CO17).



Figura 8: Audiência pública realizada no dia 07 de novembro de 2018. Fonte: a autora (2018).

A ampliação do empreendimento, que pode gerar uma maior potencialidade nos impactos ambientais, a não observância às manifestações do ICMBio, a escassa publicização da audiência pública ocorrida no dia 07/11/2018, o aumento da área física do empreendimento e da movimentação de carga prevista, impulsionou a Organização de Desenvolvimento Cultural e Preservação Ambiental AMA-BRASIL a ajuizar a Ação Civil Pública nº 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ contra o INEA, que teve como desdobramento a suspensão do licenciamento do TEPOR pela 1ª Vara Federal de Macaé⁵⁶.

Diante desse cenário, o Movimento “Macaé Porto Já” organizou um abaixo assinado de repúdio a Ação Civil Pública nº 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ, constituído por 1868 assinaturas e enviou em janeiro de 2019, por meio do vereador Maxwell Souto Vaz, para o Procurador Federal, através de um ofício onde o vereador relata os últimos ocorridos e questiona a decisão estabelecida pela 1ª Vara Federal de Macaé⁵⁷.

No que tange ao CONPARNA Jurubatiba, o conflito relativo ao Terminal Portuário de Macaé foi abordado em três reuniões, realizadas nos dias 15/06/2016,

⁵⁶ AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ. Disponível em: <<http://www.maxwellvaz.com.br/adm/arquivos/f73a8523e9b48b2fa1c3fd20e5d425be.pdf>> Acesso em: 07/07/2019.

⁵⁷ AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ. Disponível em: <<http://www.maxwellvaz.com.br/adm/arquivos/f73a8523e9b48b2fa1c3fd20e5d425be.pdf>> Acesso em: 07/07/2019.

14/11/2017 e 16/10/2018, com um enfoque mais informativo do que deliberativo, ocorreram trocas de informações sobre o processo.

Nas reuniões dos dias 16/10/2018 e 15/06/2016 ocorreram apenas informes relativos ao andamento da concessão de licença do referido porto, inclusive relatando na reunião do dia 16/10/2018 que o ICMBio pediu o indeferimento da licença concedida pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

Já a reunião do dia 14/11/2017, ocorreu intensos debates com relação aos últimos EIA/RIMA do empreendimento, realizado em 2018. A presidência do conselho informou que o ICMBio não recebeu o pedido de autorização de licenciamento (que deveria ser encaminhado ao ICMBio quinze dias após o recebimento do EIA/RIMA pelo INEA), e que sem o prazo de manifestação do ICMBio, o órgão não poderia realizar nenhuma ação. O que foi concedido ao ICMBio foi apenas a apresentação do documento.

Ademais, ocorreu durante essa reunião trocas de informação sobre as novas estruturas do porto e o enfoque novamente reduzido conferido ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Assim como informações sobre os documentos produzidos por diversas instituições para as outras audiências públicas.

O presidente do conselho deu publicidade ao novo documento do EIA/RIMA, distribuindo cópias em CD-ROM para os presentes, levando em consideração que o INEA não havia até aquele momento conferido ampla divulgação ao documento (não constava no website da instituição). Por fim, a presidência do conselho pediu que cada instituição conselheira se manifestasse em sua área de competência, para subsidiar o ICMBio e o CONPARNA Jurubatiba com dados relativos a implantação da nova estrutura do TEPOR. Um de nossos informantes faz uma explanação desse aspecto específico da reunião:

Até por que foi uma coisa que eu percebi, mesmo sendo conselho consultivo, o **** da essa liberdade dos conselheiros participarem, eu achei legal isso. Até na reunião extraordinária que teve sobre o Tepor ele colocar que não é o Parque que vai decidir por conta própria, é conselho que vai decidir junto, e aí ele ter pedido que cada conselheiro enviasse suas considerações, né, que um ajudasse o outro, e aí isso eu achei bem legal (CO13).

O assunto relacionado ao TEPOR é tão pungente para os munícipes de Macaé, assim como para os movimentos ambientalistas da cidade, que essa reunião, de todas as assistidas, foi a que concentrou o maior número de pessoas, sendo estas conselheiras ou

não. Cidadãs e cidadãos ligados aos movimentos ambientais como o Xô Porto, SOS Restinga do Barreto e Associação dos Amigos do Parque da Restinga de Jurubatiba, membros do plenário do Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras (CBH Macaé), diversos pesquisadores e professores de instituições de ensino superior de Macaé, pessoas ligadas ao mandato coletivo do deputado estadual Flávio Serafini, entre outros interessados, estiveram presente na reunião (Figura 9):

Apesar de não ter ocorrido, nas reuniões acompanhadas, processos de deliberação com relação à autorização da concessão da licença prévia, em outros momentos, antes de iniciarmos a observação em campo, o conselho se manifestou através de votação, contrário a emissão da licença prévia ao porto.



Figura 9: Reunião do CONPARNA Jurubatiba ocorrida em 16 de outubro de 2018. Fonte: a autora (2018).

Os registros observados no Parecer Técnico nº 07 /2014 - ALA/CR8/ICMBIO/RJ, nos fornece evidências de que umas das ATAs de reunião do CONPARNA Jurubatiba foi utilizada para embasar as conclusões estabelecidas no Parecer Técnico nº 002/2014/ALA/CR8/ICMBio/RJ:

A primeira análise feita pela Coordenação Regional (CR-8) sobre este empreendimento consta no Parecer Técnico nº 002/2014/ALA/CR8/ICMBio/RJ, elaborado com base na primeira versão do EIA/RIMA (revisão 00) do empreendimento, na ATA da 1ª Reunião Extraordinária do CONPARNA, na Nota Técnica nº 005/2014 – PARNA Jurubatiba – ICMBio e nos diversos documentos de pesquisadores entregues ao INEA e que constam nos autos do processo (PARECER TÉCNICO nº 07/2014 - ALA/CR8/ICMBIO/RJ, p. 1).

Ademais, publicações do Movimento Xô Porto em redes sociais relataram que em 28 de janeiro de 2014, ocorreu uma votação no CONPARNA Jurubatiba sobre a manifestação contrária ou favorável do PARNA da Restinga de Jurubatiba com relação à emissão da licença prévia, e, por vinte votos favoráveis (contra um desfavorável e duas abstenções) foi decidido que o Parque se manifestaria de modo contrário ao TEPOR, até que o EIA/RIMA fosse revisto de modo a levar em consideração os impactos a UC.

Na segunda audiência pública do empreendimento, realizada em 16 de junho de 2014, um conselheiro do CONPARNA Jurubatiba pede a palavra para ler uma nota elaborada pela equipe do ICMBio, após a consulta ao CONPARNA Jurubatiba⁵⁸.

Diante de tudo o que foi relatado, podemos estabelecer algumas conclusões a respeito do conflito em questão. Primeiramente, fica evidente que a escolha da localidade a ser implantado o empreendimento é em seu cerne repleta de intencionalidades. O município de Macaé, como abordamos no Capítulo 4, foi afetado pela crise da indústria petrolífera em 2014, gerando um contingente de desempregados (PIQUET *et al.*, 2017), situação que deixa as pessoas mais vulneráveis diante das retóricas de crescimento econômico e geração de empregos. Outro ponto refere-se à região da cidade que foi determinada para a fixação do empreendimento, a região norte, marcada pelo subdesenvolvimento e altos indicadores de pobreza material gerada pela divisão desigual do espaço urbano de Macaé, como demonstram Martins, Camargo & Leal (2017). Esse quadro constitui na conjuntura ideal para o desenvolvimento daquilo que Acselrad (2010) denomina de chantagem locacional, marcada por uma retórica das classes dominantes a respeito da empregabilidade relacionada a atividades produtivas com amplo impacto ambiental, visando impelir para as áreas mais pobres esses empreendimentos.

⁵⁸ Dados relativos à transcrição da Audiência Pública realizada no dia 16 de julho de 2014, disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdq3/~edisp/inea0047935.pdf>. Acesso em: 31/05/2019.

A defesa do porto relacionada à empregabilidade é observada diretamente tanto nos EIA/RIMA do TEPOR, quanto nas audiências públicas. Nestas últimas ocorre tanto por parte do empreendimento, como da população macaense (principalmente ao analisar a transcrição da segunda audiência pública). Como é possível observar nas seguintes falas:

Primeiro, um grande potencial de geração de empregos e renda. Nós vamos ver em seguida que cada uma dessas atividades geradas de emprego dentro do terminal, nós geramos pelo menos quatro outras oportunidades de emprego indireto dentro dessa atividade, no seu suprimento logístico, na sua cadeia logística (Representante da empresa, Sr. José Roberto - transcrição da Audiência Pública do dia 15/01/2014⁵⁹).

Está um verdadeiro caos. Então vamos aproveitar que hoje a prioridade, a prioridade é o emprego, a manutenção do emprego. Então ambientalistas, briguem para tirar o máximo das empresas. Tire compensações, mas hoje é mais importante o emprego. O emprego da Malvina, da Nova Holanda, da Nova Esperança, é o salvamento da empresa, e salvar essa cidade. Temos que salvar essa cidade, vamos ter bom senso (Sr. José Quintela Abreu - transcrição da Audiência Pública do dia 16/06/2014⁶⁰).

Na página 06, destaca sobre a região do Lagomar em específico, esse capítulo é só sobre a região do Lagomar, que 41,3% da população do Lagomar não tem emprego formal. O quê que significa isso? Significa que não tem acesso a um plano de carreira, não tem direito a férias remuneradas, não tem direito, enfim, a uma série de benefícios da CLT. Significa que quase metade da população do Lagomar tem que se virar. Nesse sentido, esses 7.400 empregos novos na região norte do município, fazem muita diferença (Sr. Gustavo Pereti Wagner - transcrição da Audiência Pública do dia 16/06/2014)⁶¹.

As falas atribuídas aos próprios moradores da cidade nos demonstra (assim como a presença de inúmeras pessoas com a camiseta “Macaé é porto já” e os fretamentos de ônibus realizados na última audiência pública) que a chantagem locacional relaciona-se ao conceito de transformismo de Gramsci (2002), visto que para este autor (*op. cit.*) o transformismo é o processo de assimilação dos grupos aliados e adversários, através da absorção dos “elementos ativos” desses grupos, que tem como consequência a aniquilação dos grupos adversários.

⁵⁹ Transcrição da Audiência Pública realizada no dia 15 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde4/~edisp/inea0018128.pdf>> Acesso em: 07/07/2019.

⁶⁰ Transcrição da Audiência Pública realizada no dia 16 de julho também de 2014. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdq3/~edisp/inea0047935.pdf>> Acesso em: 07/07/2019.

⁶¹ Transcrição da Audiência Pública realizada no dia 16 de julho também de 2014. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdq3/~edisp/inea0047935.pdf>> Acesso em: 07/07/2019.

Assim, a chantagem locacional é uma estratégia de transformismo empregada pela revolução passiva burguesa, no intuito de imputar aos grupos subalternos a reprodução das ideologias das classes dominantes, que assegura os interesses desta última. As transcrições inseridas acima demonstram justamente essa cooptação de parte da população macaense pelo capital financeiro e pelas classes dominantes e políticas que estão por detrás do TEPOR.

Terceira conclusão: embora o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba ser uma autarquia federal, pertencente, dessa forma, ao Estado, nesse conflito em específico este se encontra submetido ao capital. Nesse contexto, os atores envolvidos com o Parque, consideram que com a implantação do TEPOR a continuidade de suas formas de apropriação, uso e significação desse território serão potencialmente afetadas por impactos advindos desse projeto.

Diante do que teorizamos anteriormente sobre os conflitos, para que estes sejam deflagrados é necessário o desencadeamento da catarse através da ação dos intelectuais orgânicos vinculados a determinado grupo. Observamos em ambos os lados a existência de intelectuais comprometidos com suas causas e trabalhando no sentido de indicar as formas de ação. Como no caso dos pesquisadores do NUPEM e de outras instituições que produziram documentos de linguagem fácil para difundir sua ideologia para a população a respeito dos impactos gerados pelo porto. Que foram relevantes principalmente na primeira audiência pública, quando os investidores e a sociedade política ainda não haviam se mobilizado em grande escala para difundir suas ideologias e aliciar boa parte da população através do processo de transformismo.

Ademais, as estratégias de confrontação direta desses pesquisadores e pesquisadoras e dos analistas ambientais do PARNA também foram observadas durante as duas primeiras audiências públicas. Os enfrentamentos também são visíveis na produção dos pareceres técnicos por parte do ICMBio e na tentativa de vetar o empreendimento no âmbito jurídico. Outra estratégia foi à criação de um movimento ambiental, o Xô Porto, que unificou os ambientalistas da cidade em prol dessa luta.

A disputa por hegemonia é evidente nos diversos pareceres técnicos e ofícios emitidos tanto pelo ICMBio como pelo INEA, e, nas notas de manifestação dos empreendedores.

Nesse embate, o INEA, também um órgão ambiental, tende a alcançar a hegemonia por ter ao seu lado as classes dominantes do capital financeiro e boa parte dos políticos de Macaé. A chantagem locacional confere um profundo desequilíbrio nos

modos e meios de difusão de ideologia, assim como uma maior facilidade de acesso aos meios de comunicação de massa por parte dos investidores do TEPOR.

Contudo, no interior do conselho, alguns dos membros destacam a relação entre o TEPOR e os possíveis impactos ambientais gerados ao Parque, aos bairros limítrofes e a população macaense, assim como tecem questionamentos a respeito da retórica da empregabilidade. Dos 27 entrevistados, oito abordam a temática do porto, e, desses oito, sete realizam indagações sobre a geração de emprego e os impactos.

Então assim... eu vou te dar uma visão muito pessoal, por que assim, a visão que eu tenho hoje da prefeitura em cima disso, é que a prefeitura não quer que nada disso aconteça, nada, nem COMMADS, nem Vigilância Sanitária, nem Agenda 21, nem o próprio conselho. Por que assim, isso são..., hoje são feitas ferramentas pra que sejam esvaziados, entendeu? **Por que, por exemplo, esse tipo de ação ela dificulta o porto. E hoje existe um interesse político-econômico-partidário grande pra que o porto aconteça, então se você fortalecer essas discussões que podem ser contra, você pode tá jogando contra o patrimônio público.** [...] hoje eu acho que o Porto vai sair em algum momento, infelizmente. **Hoje, na minha opinião, o porto não tem necessidade, não é o porto que vai fazer Macaé mudar, tô te dando uma visão muito fria do negócio** (CO10).

É, bem com a natureza, esse lado dos conflitos ambientais eu nunca tive tanto contato, assim, não na minha própria experiência, né. A não ser assim, realmente, ver que tem aquela situação do Lagomar em volta, da..., enfim, da maneira como a cidade cresceu de uma maneira desordenada, né. Então eu não..., eu nunca vivenciei esses conflitos diretamente, mas acompanho eles né? De alguma forma e até mais recentemente com essa discussão do porto, né? Que inclusive o porto é na minha rua, que vão construir, né? **Então é algo que me toca diretamente, é porque, enfim..., vai causar ali uma..., rebuliço que certamente acho que vai deteriorar um pouco o ambiente onde eu moro.** [...] Então, é meio o que a gente tá vivendo aqui com a fusão do..., extinção do ministério do meio ambiente e virando um apêndice da agricultura, é..., um pouco isso, o meio ambiente pros municípios ele á visto como o..., um chato, né assim, um cara que impede o desenvolvimento, né, então você vê né? **A prefeitura de Macaé tá assim, forçando todas as barras possíveis e imagináveis para instalar esse porto, e, né, assim, ao ponto de colocar um secretário de ambiente que seja favorável ao porto, entendeu? Independente do impacto ambiental** (CO11).

E aí o PARNA, assim, ele começou a me interessar mais quando começou a ideia do primeiro projeto do Porto. Por que aí veio o projeto do Porto pra eu dar uma olhada no EIA/RIMA e aquilo me chocou um pouco. [...] **O primeiro assim, era trash, né? E eu fiquei “caraca, vai destruir o PARNA”, sabe? Vai ficar uma coisa horrorosa.** E aí foi quando eu comecei a voltar mais pro PARNA, e aí foi juntando com o trabalho, né? (CO13).

A história do porto foi umas coisas que me desgastou muito nesse sentido, porque você, você trabalhar..., tá, nós temos aqui uma proposta, mas as alternativas tecnológicas são quais? Quais são que o próprio parque até, né, nós fizemos um trabalho muito árduo de propor alternativas, nos propusemos, mas, né? **O poder econômico era muito maior do que a gente, era gigante,**

então, e..., a educação ambiental, assim, toda..., eu acho assim tudo parece que rege entorno do dinheiro, a educação ambiental, a comunicação, toda ela parecia muito..., parece que não flui as coisas porque tudo tem que ser dinheiro (CO15).

Eu acho que isso compreende a nós, órgãos também do conselho, sabe, através de ‘vamos fazer estudos, vamos fazer movimento, vamos fazer parcerias, vamos fazer articulações’, para que essa comunidade venha entender a necessidade dessa biodiversidade, do desenvolvimento dessa biodiversidade e para que a própria comunidade venha lutar, **porque hoje a gente poderia ter uma comunidade voltada ao “porto pra quem?”. Quando a gente tem uma comunidade “Vem porto”, e a verdade a maior agressão quem vai sofrer somos nós.** Mas se lá atrás, tivessem essas parcerias, tivessem essas articulações, a gente ia fazer a comunidade entender que é necessário o progresso, mas que é necessário se preservar, então a gente teria uma comunidade..., hoje é difícil, o **** hoje, fazer um trabalho de explicar a comunidade que o porto não é a salvação, porque para as pessoas do bairro o porto é a salvação (CO17).

Não sei com relação a essa história do TEPOR, né? Enfim, eu creio que todos já opinaram, mas eu acho que inda falta mais conversa também. Mas não por parte dos conselheiros, mas pela outra parte (o TEPOR). [...] **** tá querendo marcar uma reunião com o pessoal do TEPOR, né? Se possível levar eles lá para conversar com a gente. Eu acho muito importante, porque se não falarmos, quem vai falar, né? **Porque tem a comunidade que mora ali em volta, né? Mas eu não sei se eles tão sabendo disso tudo, das consequências, não sei se eles estão inserido nesse processo todo, não sei como que tá (CO 19).**

Porque tinha ali pessoas que pegaram firme, aquela moça do Lagomar, a questão do Lagomar que não tem água para os moradores, imagina para o porto! Como que esses moradores vão ter água? Achei bom, e o **** também, a colocação dele também achei interessante, porque pelo o que eu entendi, ele não é contra o porto, ele tava seguindo a lei. Porque tem que ter questões que devem ser questionadas, como a questão do Lagomar que não tem água. Bom, bom, válido (CO27).

Apenas um dos informantes se diz totalmente a favor da implantação do porto, reproduzindo a ideologia dos grupos dominantes envolvidos com o empreendimento:

Eu acho que poderia ter mais sim. Mas eu acho que... tipo esse lance do porto, estão batendo de frente com o porto. É assim, o olhar do turismo assim a gente não sabe se vai gerar impacto no Parque. **E o olhar como servidor de Macaé, cidadão assim de Macaé, conversando com as pessoas, as pessoas, assim, o porto vai trazer um desenvolvimento muito grande para o município, sabe? Geração de emprego que o município tá precisando, e..., sabe, emprego, de oportunidades, de imposto também pro município.** Mas aonde eu quero chegar, é porque às vezes a gente tem opinião, às vezes a pessoa pode ter opinião e lá no conselho você não pode assim..., não é dizer que não possa, mas parece que ele induz a pessoa lá a votar contra o porto sabe. Pelo menos para mim essa é a minha visão. Entendeu? Você acaba não tendo decisão de nada nesse ponto (CO18).

Diante dos fatos observados, tanto nas falas dos conselheiros e conselheiras, quanto nas observações em campo, assim como na manifestação contrária da maioria do plenário à concessão da licença prévia, constatamos que apesar de que parte significativa da população de Macaé apoiar a implementação do porto, os atores vinculados ao conselho demonstram posicionamento crítico com relação a retórica da empregabilidade e dos impactos.

Por esse ângulo, observamos que o conselho atuou como instituição capaz de capitanear um debate mais amplo sobre a temática, incluindo posições contrastantes com as dos grupos dominantes (manifestadas na forma de chantagem locacional). Assim, apesar das dificuldades em impedir a implementação do TEPOR ou ao menos restringir o empreendimento, notamos que as discussões ocorridas no conselho forneceram base para o enfrentamento com o grande capital e suas estratégias (transformistas) de chantagem locacional. O que corrobora com nossa hipótese inicial, que se fortalecidos e conectados com outras instituições participativas (e com os grupos subalternos da sociedade civil), os conselhos podem ser estruturas de desarticulação da revolução passiva burguesa.

Nesse conflito em específico o conselho tem grande protagonismo ao conceder respaldo técnico ao ICMBio, além de ser um modo dos próprios analistas ambientais se resguardarem de um embate direto das pessoas físicas que eles são com os empreendedores do TEPOR.

5.2.6. Considerações sobre os conflitos

Diante de todo o exposto, observamos que os conflitos explicitados durante as reuniões do CONPARNA Jurubatiba e nas declarações dos entrevistados e entrevistadas são múltiplos e perpassam por diversos grupos sociais. Podendo estar associados às gestões municipais, pesquisadores/pesquisadoras e o órgão ambiental, como no caso do conflito relacionado ao plano de manejo; aos grupos mais subalternos da sociedade civil, como nos observados com os pescadores da Lagoa de Carapebus e o bairro do Lagomar e até mesmo com o grande capital, como no caso do conflito com o TEPOR.

De acordo com cada conflito trabalhado, o PARNA da Restinga de Jurubatiba transpassa por diferentes posições na disputa por hegemonia. Visto que, dependendo do conflito esta instituição pode, ou não, assumir uma posição hegemônica. No caso dos conflitos desvelados entre a UC e os pescadores e os moradores do Lagomar,

notavelmente advindos de grupos subalternos, o PARNA tem sua hegemonia assegurada, embora que no embate com os pescadores tenha sido necessário fazer concessões devido à organização e as ações deste último. Entretanto, diante dos embates com o grande capital, personificado pelo TEPOR, há um desequilíbrio de sua condição hegemônica.

Assim, o que observamos é que o conselho em algumas situações legitima posições hegemônicas na sociedade, a exemplo da invisibilização da situação de vulnerabilidade das massas mais pobres do Lagomar, mas em outras estabelece antagonismos com as ideologias dominantes, e, nesse cenário, questiona o *status quo* determinado pela indústria do petróleo. Desse modo, seu caráter é duplo, pode constituir em um instrumento da revolução passiva burguesa, mas também pode ser o espaço de análise das estratégias de desorganização da revolução passiva.

Como estratégia de desorganização da revolução passiva burguesa, ressaltamos que Gramsci defendia a aliança entre os diversos grupos subalternos (DEL ROIO, 2007), e, a partir da realização desta aliança assumir a luta pela hegemonia que Bianchi (2007) denomina de hegemonia das classes subalternas, marcada pelo afastamento do corporativismo. Observamos que essa aliança entre os diversos grupos representados no conselho (aqui consideramos que a maior parte dos grupos sociais que formam o conselho são subalternos, visto que não detém os meios de produção e que sofrem o controle das classes dominantes e/ou dirigentes através da coerção ou do consenso, respectivamente) foi estabelecida para o enfrentamento ao TEPOR, sendo capitaneada por pesquisadoras/pesquisadores e ambientalistas.

Contudo, no microcosmo do conselho, os grupos mais subalternos (a exemplo das moradores e moradores do Lagomar, dos pescadores e dos assentados) sofrem a ação dos outros grupos, e, por esse motivo, compreendemos que a unificação destes grupos pode ter relevância na luta pela hegemonia.

5.3. Pautas e assuntos abordados no conselho

As pautas que embasam as reuniões em conselhos são definidas por Faria & Ribeiro (2011, p. 128) como o documento constituído “pelos assuntos que serão deliberados pelos participantes”. Para as autoras (*op. cit.*), o modo como estes documentos são elaborados e alterados têm influência sobre a democratização do processo decisório no interior dos conselhos.

Uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, é uma boa preditora do grau interno de democratização dessas instituições, uma vez que mais vozes estarão inseridas no processo. Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, independente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo (FARIA & RIBEIRO, 2011, p. 129).

Ainda nesse âmbito de investigações, Lüchmann (2009) ressalta que a elaboração das pautas em conselhos têm sido, via de regra, dependentes da presidência (ocupada em geral pelos altos cargos da instância pública na qual se encerra o conselho), que reflete, juntamente com outras questões administrativas dos conselhos (outorga de recursos humanos e financeiros, convocação das reuniões e o fornecimento de informações sobre as demandas do conselho e dos temas tratados), uma relação direta de subordinação entre os conselhos e a instituição administrativa estatal.

Outro ponto relacionado às pautas, avaliado como pertinentes pelos pesquisadores da área de participação, constitui nos temas estabelecidos por estas, segundo Fuks (2004, p. 36): “a qualidade do processo decisório não depende apenas de “quem” e “como” se debate e se delibera, mas o que se define também em termos de “o que” ocupa maior espaço na pauta das reuniões”. Nesse sentido, entender se as questões debatidas estão mais relacionadas com a elaboração de políticas públicas, ou relativas às trocas de informações e exposição de problemas, ou ainda concernente à divisão dos bens socialmente produzidos, é extremamente pertinente para a compreensão do projeto político dominante e a relação deste com os projetos políticos defendidos pelas diversas representações conselheiras, incluindo os grupos mais vulneráveis que são os que possuem menor permeabilidade nos conselhos (ALMEIDA & CUNHA, 2011).

Tatagiba (2002) e Almeida & Tatagiba (2012), com base em uma ampla pesquisa, destacam que os conteúdos mais discutidos nos conselhos têm se mantido na organização interna destes, como demandas relativas à elaboração do regimento interno, seleção das conselheiras e conselheiros e renovação do conselho. No entanto, outros assuntos também foram observados em menor escala, como: as formulações de políticas públicas, controle social e a disponibilização e destinação dos investimentos.

A análise do desenho institucional do CONPARNA Jurubatiba relativa ao Regimento Interno (aprovado pela Portaria nº 13, de 22 de março de 2005) dessa instituição revelou que a atribuição das pautas é competência da secretaria executiva, devendo esta ser escolhida através de eleição por maioria simples dos votos do plenário

(art. 13). O Regimento Interno ainda define que estas devem ser elaboradas a partir das sugestões dos membros do plenário e que devem ser distribuídas com antecedência mínima de sete dias (art. 17, incisos VI e IX). Nesse ponto, observa-se que de acordo com o Regimento Interno existe uma apropriada descentralização dos pontos de pautas (apesar de não radicalizar na estrutura democrática através de uma construção coletiva e conjunta no interior da própria plenária), e não restringe a sua confecção pela presidência, já que de acordo com Tatagiba (2002) muitos conselhos possuem em seus Regimentos Internos a obrigatoriedade da redação da pauta pela presidência.

No entanto, para além do desenho institucional, quando se analisou a efetividade deliberativa durante as observações em campo, constatou-se que devido à ausência da secretaria executiva, durante os anos de 2016, 2017 e 2018, as pautas foram elaboradas pela presidência ou vice-presidência do conselho consultivo, que constituem no chefe e no sub-chefe do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Esse fato possibilita a maior centralização das demandas na representação do ICMBio, assim como favorece a discussão de temas de interesse do órgão gestor da UC em detrimento de possíveis temas de interesse das demais instituições (esse ponto foi trabalhado no tópico 5.1.4.)

No entanto, cabe ressaltar que o fato das pautas serem produzidas pela presidência do conselho, não significa que vá contra aos interesses dos conselheiros e conselheiras de modo geral. Como veremos adiante, no próximo subcapítulo, as intencionalidades dos gestores e de boa parte dos conselheiros e conselheiras estão articuladas pelo propósito de desenvolvimento do turismo no PARNA da Restinga de Jurubatiba.

As pautas apresentadas pela presidência durante os anos de 2016, 2017 e 2018 podem ser observadas no Quadro 9 (cabe ressaltar que os pontos de pauta estão escritos de modo fidedigno ao anunciado para cada reunião):

Quadro 9: Pontos de pautas das reuniões acompanhadas através da observação em campo nos anos de 2016, 2017 e 2018.

| PAUTAS PREVIAMENTE DEFINIDAS | |
|-------------------------------------|---|
| 15/06/2016 | Fiscalização e uso público; TAC dos pescadores; Conselheiros ausentes; Problemas institucionais. |

| | |
|------------|--|
| 28/06/2016 | <p>Condicionantes da Petrobras; TAC Chevron; Uso público; TAC dos pescadores.</p> |
| 06/09/2016 | Uso público. |
| 16/05/2017 | <p>Exclusão de membros que atingiram o número de ausências limites; Apreciação e votação da nota técnica que irá propor as mudanças de zoneamento da UC.</p> |
| 17/08/2017 | <p>Revisão do zoneamento da unidade de conservação; Oficina para adequação do conselho do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba a Instrução Normativa nº9/2014.</p> |
| 21/09/2017 | <p>Revisão (alteração) do zoneamento da UC; Assuntos gerais (TAC Chevron, oficina de interpretação ambiental).</p> |
| 28/09/2017 | Nova composição do conselho. |
| 14/11/2017 | <p>Nova composição do conselho; Plano de ação para as atividades relacionadas ao Parque no período do verão 2017-2018.</p> |
| 24/04/2018 | <p>Retomada do plano de interpretação; Formação do Mosaico de Unidades de Conservação; Finalização da nova composição do conselho; Projeto Petrobras ambiental; Assuntos gerais.</p> |
| 12/07/2018 | <p>Retomada do plano de interpretação; Proposta de estratégia para o desenvolvimento do programa de pesquisas;</p> |

| | |
|------------|--|
| | Apresentação do resultado do projeto de pesquisa da Eloise Silveira Botelho: “Visitação e Turismo em Parques Nacionais: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba”; Proposta de implantação do Mosaico das Restingas do Norte Fluminense; TAC Chevron. |
| 08/08/2018 | Criação da Câmara Temática de Interpretação Ambiental. |
| 16/10/2018 | Análise EIA/RIMA TEPOR. |

Fonte: A autora (2019).

Com base em Tatagiba (2002), Almeida & Tatagiba (2012) e Almeida & Cunha (2011), categorizamos as pautas das reuniões do CONPARNA Jurubatiba em 5 temáticas: formulação de políticas públicas, organização interna, disponibilização e destinação dos investimentos, exposição de problemas e trocas de informações.

5.3.1. Formulação de políticas públicas

O tema com a abordagem mais frequente nas pautas do conselho constituiu na elaboração e aprovação do Plano de Uso Público (definido no quadro conforme constava na pauta, como “uso público” apenas), pois apesar de ter transitado como ponto de pauta por três vezes, a revisão do zoneamento do Parque (também estabelecida três vezes na pauta) está intimamente atrelada ao Plano de Uso Público, já que as discussões sobre o zoneamento foram realizadas justamente para produzir modificações pontuais no intuito de torna-lo compatível com o Plano de Uso Público.

O Plano de Uso Público começou a ser delineado em 2015 e teve como base a publicação “Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação” (MMA, 2006) e o Rango de Oportunidades para Visitantes em Áreas Protegidas (ROVAP), que de acordo com o ICMBio (2018) é uma ferramenta que norteia o planejamento e organização do uso público nas diversas áreas protegidas latino-americanas. Para tanto, foi realizado *a priori* uma análise no Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba pela equipe do ICMBio, no intuito de estabelecer as atividades que poderiam ou não ser realizadas de acordo com o zoneamento estabelecido no referido plano. A partir dessa

avaliação estabeleceu-se junto com os participantes da Câmara Temática de Uso Público o levantamento das áreas onde a visitação frequentemente ocorre e quais as atividades mais recorrentes (por exemplo: camping, esportes náuticos, realização de trilhas e utilização das lagoas), no intuito de observar se estas estariam em conformidade com o zoneamento definido pelo Plano de Manejo, e caso positivo, analisar formas de ordená-las e discipliná-las.

No fim de todo esse processo, o plano foi enviado por e-mail para todos os conselheiros e conselheiras para que estes opinassem e fizessem as alterações que julgassem necessárias, e, posteriormente, na reunião da Câmara Temática de Uso Público, foi finalizada a redação final do plano, sendo submetido à apreciação por todo o conselho na reunião de 06 de setembro de 2016.

Na reunião do dia 16 de maio de 2017, a questão das alterações no zoneamento já estava incluída na pauta, visando a harmonização do zoneamento estabelecido pelo Plano de Manejo ao recém aprovado Plano de Uso Público. Nessa reunião foi apresentada para os conselheiros e conselheiras uma Nota Técnica sobre as alterações propostas para que estes aprovassem ou reprovassem por votação, sendo esta aprovada por unanimidade pelo conselho. Na assembleia do dia 17 de agosto de 2017, as modificações no zoneamento são novamente apresentadas para o plenário, dessa vez de modo mais informativo, sem ocorrência de votação. Na reunião do dia 21 de setembro de 2017, as alterações foram encaminhadas previamente para o plenário juntamente com os pontos de pauta por e-mail e whatsapp, para possíveis manifestações dos membros e no dia foi novamente apresentado e foi realizada uma nova votação, sendo o novo zoneamento aprovado de modo unânime.

Assim, as modificações foram realizadas por um analista ambiental da UC, levando em consideração principalmente dois critérios: (1) as condições naturais que possibilitaram a criação das UCs, na medida do possível, devem ser incluídas nas áreas destinadas a visitação, (2) a escolha das áreas de visitação devem evitar a insurgência de conflitos, assim deve ser analisada as possibilidades para as áreas restritivas que já possuem algum tipo de uso público consolidado.

Ademais, de acordo com os informes dos técnicos do ICMBio, as alterações do zoneamento eram imprescindíveis, visto que em alguns pontos, zonas distintas se sobrepunham no zoneamento original estabelecido no Plano de Manejo. De modo que, além de permitir a compatibilidade com o Plano de Uso Público, as alterações pontuais do zoneamento corrigiram essas lacunas.

Em todo esse processo sobre a alteração do zoneamento não houve muita interferência dos conselheiros e conselheiras quanto ao conteúdo da Nota Técnica e a revisão final. A maior parte dos apontamentos realizados durante as reuniões foram para a resolução de dúvidas, diferente do que ocorreu na elaboração do Plano de Uso Público, onde muitos conselheiros e conselheiras se manifestaram e propuseram alterações, principalmente no âmbito da Câmara Temática de Uso Público, mas também nas próprias reuniões do conselho. Provavelmente isso ocorreu devido ao teor altamente técnico dos conteúdos e das ferramentas utilizadas para produzir a alteração do zoneamento.

Neste ponto, lançamos mão de analisar esse processo de acordo com os graus de participação estabelecidos por Bordenave (1985), em relação aos quais se observaram três dos sete graus descritos pelo autor (*op. cit.*). Foi identificado o grau relativo à informação, pois as conselheiras e conselheiros foram em vários momentos informadas pelos dirigentes sobre as decisões e demandas relativas ao Plano de Uso Público e as alterações pontuais no Plano de Manejo relativa ao zoneamento. Foi também observada a consulta facultativa (segundo grau de participação após o menor grau), em situações nas quais o plenário foi convidado a colaborar com críticas, sugestões ou dados, tanto no Plano de Uso Público quanto nas alterações relativas ao zoneamento. E, por último, foi visualizada a elaboração/recomendação, sendo o quarto grau na escala elaborada por Bordenave (1985), levando em consideração que os conselheiros e conselheiras elaboraram propostas e recomendaram medidas durante o processo de elaboração do Plano de Uso Público. Algumas dessas recomendações e propostas foram aceitas pela presidência do conselho e outras foram refutadas. Não foi observado durante esse processo os graus mais elevados de participação, nem mesmo a cogestão, assinalada pelo autor (*op. cit.*) como o grau característico de conselhos.

Com relação aos níveis de participação definidos por Bordenave (1985), observa-se com esse processo a estruturação no nível 3, que corresponde a participação na elaboração de planos, programas e projetos.

Outro ponto de pauta relativo à elaboração de políticas públicas, também constante nas reuniões, foi o Plano de Interpretação Ambiental, sendo abordado em quatro reuniões: 21/09/2017, 24/04/2018, 12/07/2018 e 08/08/2018. Nas primeiras três reuniões citadas, o Plano de Interpretação despontou ainda com um caráter informativo. No dia 21 de setembro de 2017, a presidência do conselho comunicou ao plenário sobre a chegada de um novo pesquisador da UFRJ, turismólogo, que possui como projeto de

doutorado a aplicação de uma ferramenta participativa para elaboração de percursos turísticos e trilhas. Foi informada também a sobre a realização de uma oficina, que ocorreu no dia 22 de novembro de 2017. A oficina que a princípio seria realizada apenas com acadêmicos que fazem pesquisas no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, acabou sendo efetivada também com diversos atores das comunidades locais, no intuito de inter-relacionar o olhar científico com o saber local, e teve como objetivo selecionar os principais conteúdos a serem trabalhados no processo de interpretação ambiental.

Na reunião do dia 12 de julho de 2018, um dos pontos de pauta foi expor o desenrolar da oficina realizada em novembro, juntamente com a minuta oriunda das ideias surgidas nessa oficina para dar início aos trabalhos relativos ao Plano de Interpretação do PARNA. Na reunião do dia 08 de agosto de 2018 foi criada a Câmara Temática de Interpretação para, de acordo com os técnicos do ICMBio e o pesquisador da UFRJ, a elaboração coletiva do Plano de Interpretação Ambiental.

Cabe destacar que a observação em campo encerrou-se em dezembro de 2018, mas a elaboração do referido plano continua em andamento. As reuniões da Câmara Temática de Interpretação iniciaram-se em 2019, tendo ocorrido até o presente momento cinco reuniões dessa câmara, portanto, não foi possível tecer maiores análises relativas a essa política pública específica.

Outra formulação de política pública no âmbito do conselho constitui na instituição do TAC dos pescadores da Lagoa de Carapebus. Essa questão – que já foi discutida em seus pormenores no capítulo destinado aos conflitos, e, portanto seremos breves na presente explanação – foi ponto de pauta das reuniões do dia 15/06/2016 e 28/07/2016, mas também foi assunto que transitou entre os informes gerais na reunião do dia 14/11/2017 e surgiu no dia 12/07/2018 durante a apresentação do trabalho de tese da pesquisadora Eloise Silveira Botelho, intitulado “Visitação e Turismo em Parques Nacionais: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba”. O referido trabalho diagnosticou a Associação dos Pescadores Artesanais de Carapebus, juntamente com o grupo Embaixadores do Parque e o Quilombo da Machadinha como potenciais interlocutores para o fomento do turismo na área, gerando uma discussão sobre o tema após a apresentação.

Não é de hoje que a questão do TAC dos pescadores é discutida nas reuniões do CONPARNA Jurubatiba. Vainer (2010a) e Santos (2008) em suas pesquisas observam que essa temática é trabalhada no conselho desde pelo menos 2004. O que propiciou o estabelecimento do TAC em 2010. No entanto, como já diagnosticado anteriormente, os

pescadores não possuem protagonismo nos debates atuais a respeito da formulação de um novo TAC, demonstrando as assimetrias nas formas de exercer a hegemonia no interior desse conselho.

Outra política pública que teve a sua ação articulada no interior do CONPARNA Jurubatiba é relativa ao licenciamento do Terminal Portuário de Macaé – TEPOR, também já analisado de maneira extensa no capítulo referente aos conflitos ambientais. Apesar de constituir como pauta em apenas uma reunião, a realizada no dia 16/10/2018, o assunto perpassou os informes gerais nas reuniões do dia 15/06/2016 e 14/11/2017.

Nesse processo relacionado às discussões do TEPOR, observou-se o grau da informação e elaboração/recomendação descritos por Bordenave (1998), já que foi solicitado pela presidência do conselho que o plenário e demais participantes da reunião elaborassem estudos e pareceres para subsidiar a tomada de decisão dos gestores.

Além do mais, de acordo com o Parecer Técnico nº 07 /2014-ALA/CR8/ICMBIO/RJ, uma das ATAs relativas a reunião do CONPARNA Jurubatiba foi empregada na formulação do Parecer Técnico no 002/2014/ALA/CR8/ICMBio/RJ. O que demonstra, que em um momento antes de iniciarmos o campo, as considerações do conselho subsidiaram a elaboração das medidas a serem tomadas pelo o ICMBio no que concerne a temática do TEPOR.

Por fim, a última temática que compõe essa categoria de “formulação de políticas públicas” constitui no ponto de pauta relacionado à proposta de implementação do Mosaico das Restingas do Norte-Fluminense. Esse tema foi pautas das reuniões em dois momentos, no dia 24/04/2018 e no dia 12/07/2018. Mas o assunto também surgiu de maneira espontânea no dia 21/09/2017, abordado pela presidência do conselho após o informe de uma conselheira a respeito da criação de quatro UCs no município de Carapebus.

Nessas reuniões o presidente do CONPARNA Jurubatiba explicou o conceito de mosaico e declarou que o PNRJ constitui na única UC federal que não está organizada em mosaico com outras Unidades de Conservação. Porém com a formação de quatro UCs em Carapebus, a criação do Parque da Restinga do Barreto, e o estabelecimento das futuras UCs em Quissamã, juntamente com as UCs municipais que já existem tanto em Macaé quanto em Quissamã, é possível formar o Mosaico Norte-Fluminense. Informou ainda que entrou em contato com a ONG SOS Mata Atlântica para o desenvolvimento dessa questão e pede aos conselheiros e conselheiras que se articulem com os seus municípios no intuito de viabilizar a composição do mosaico.

Para maior entendimento do leitor sobre essa questão, o mosaico é definido pelo Decreto nº 5.758/06 como:

Conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas e outras áreas protegidas públicas ou privadas geridas de forma integrada, transparente e participativa, considerando os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valoração da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (BRASIL, 2006, p. 40).

De acordo com a definição exposta acima, o mosaico tem como principal característica a gestão integrada da natureza, e esse gerenciamento deve ser realizado através da instituição de um conselho consultivo presidido por um dos chefes das Unidades de Conservação pertencentes ao mosaico, segundo determina o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

A estratégia de se formar um mosaico a partir da união das UCs municipais e do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba é relevante no que tange a gestão dessas áreas, na medida em que a integração entre diversas Unidades de Conservação, geridas por distintos entes federativos, pode amplificar o poder político de barganha nas negociações de captação de recursos financeiros, de licenciamento de atividades de empreendimentos de significativo impacto ambiental e também através da promoção de projetos realizados conjuntamente. Ademais, possibilita o intercâmbio de recursos humanos e físicos, e, aperfeiçoa os processos de trocas de informações entre as diferentes UCs⁶².

O atual cenário que propicia a formação de um mosaico é constituído por algumas Unidades de Conservação criadas antes e depois do advento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. As UCs criadas de maneira prévia ao Parque e que são cogitadas para compor o mosaico são: o Parque Natural Municipal da Fazenda de Atalaia, criado em 1995, através da Lei nº 1596, de 27 de abril de 1995, o Parque Natural Municipal do Arquipélago de Santana, instituído a partir da promulgação da Lei nº 1.216, de 15 de setembro de 1989, formado pelas Ilhas de Santana, do Francês, Ponta das Cavalas, Ilhote do Sul e demais rochedos e lajes que constituem o arquipélago e a Área de Proteção Ambiental (APA) Municipal do Arquipélago do Santana, também instituída pela Lei nº 1.216/89, localizada no entorno do Parque Natural Municipal do Arquipélago de Santana.

⁶² Informações obtidas através do sítio eletrônico da Rede de Mosaicos de Áreas Protegidas (REMAP), disponível em: <https://redemosaicoms.com.br/vantagens/>. Acesso em: 27/04/2019.

Após o estabelecimento do PARNA da Restinga de Jurubatiba, em 2006, Quissamã criou as suas duas primeiras Unidades de Conservação municipais, a Área de Proteção Ambiental da Lagoa da Ribeira e o Parque Municipal dos Terraços Marinhos, através da promulgação da Lei complementar nº 002, de 13 de novembro de 2006, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Quissamã. Em 2016, a prefeitura de Macaé instituiu o Parque Natural Municipal da Restinga do Barreto, por meio do Decreto Municipal nº 139, de 13 de dezembro de 2016. Carapebus no ano de 2017 criou quatro UCs de cunho municipal, sendo estas: Área de Proteção Ambiental Carapeba Boa, Parque Natural Municipal da Restinga de Carapebus, Refúgio de Vida Silvestre São Lázaro e o Monumento Natural São Simão (AMARAL & FREITAS, 2017).

E para concluir esta lista, Quissamã está desenvolvendo uma proposta para a criação de cinco Unidades de Conservação, entre elas uma Área de Proteção Ambiental (APA) a ser criada ao longo do Canal Campos-Macaé. Assim como existe o projeto de criação de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) em Carapebus, de propriedade da Sra. Maria de Lourdes Ravallet do Amaral e do Sr. Abelardo.

Observamos nas linhas precedentes que o maior número de UCs a compor a área do mosaico foram criadas depois do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, o que pode sugerir que a implementação do PNRJ foi essencial para a acentuação dos olhares sobre a restinga, a valorização de sua biodiversidade e a compreensão de sua relevância do ponto de vista tanto da diversidade biológica, quanto social (através da luta dos pescadores, das populações quilombolas, como a vivente no Quilombo da Machadinha em Quissamã, e dos embates dos municípios para amplificar as potencialidades turísticas e de desenvolvimento local).

Cabe ressaltar que as discussões a respeito da criação do mosaico no interior do conselho, ainda encontram-se muito incipientes, e com o viés ainda informativo, o grau mais baixo de participação definido por Bordenave (1989). Contudo, observou-se apenas o início desse processo, o seu desenrolar pode seguir inúmeros caminhos.

5.3.2. Organização interna

Podemos, a partir do quadro 8, observar que um tema amplamente abordado foi o relativo à composição do conselho, integrando os pontos de pautas de quatro diferentes reuniões, dos dias 17/08/2017, 28/09/2017, 14/11/2017 e 24/04/2018. Nas

reuniões dos dias 17 de agosto e 28 de setembro foram realizadas oficinas, preparadas por técnicos do ICMBio externos ao Parque, para a renovação do conselho em consonância com as diretrizes e objetivos previstos pela Instrução Normativa nº 9/2014. Já nas reuniões posteriores ocorreram no intuito de ratificar e fornecer informes sobre o tempo de homologação da nova composição do CONPARNA Jurubatiba.

Cabe ressaltar, que de acordo a Instrução Normativa nº 9/2014, a homologação das vagas e dos setores que formam os conselhos de UC é realizada pelo Coordenador Regional, a partir do recebimento dos documentos necessários para tanto, encaminhados pelo chefe da UC (BRASIL, 2014, art. 19). Após, uma reunião deve ser convocada pelo chefe da unidade para que cada conselheiro e conselheira receba o termo de posse (BRASIL, 2014, art. 20). Contudo não houve a convocação da reunião para a entrega do termo de posse, por esse motivo um de nossos informantes afirmou ter dúvidas sobre sua investidura no CONPARNA Jurubatiba:

Pouco, pouco, nós fizemos um abaixo-assinado do nosso grupo pra participar de uma cadeira do conselho, então até agora a gente não tivemos uma resposta, mas uma colega nossa, que é representante do ***** “não, você está lá”. E eu falei “tudo bem, eu tô lá, mas ninguém me avisou que eu tô lá”. Foi entregue em mãos, fotografado, assinado pelas ***** , uma... , um pedido de participação na cadeira do conselho lá da restinga. Mas eu posso estar lá, mas eu não tive ainda uma resposta que eu estou oficialmente lá (CO21).

Desse modo, podemos observar que a discussão sobre a organização interna do próprio conselho, ocupou certo espaço nas reuniões. O processo de escolha dos novos membros do plenário foi aberto para qualquer instituição que quisesse se candidatar, e não havia número definido de vagas (assim como também não é definido no RI). Muitas instituições foram indicadas pelos membros do plenário e pelo próprio presidente do conselho.

Com relação ao assunto relativo a conselheiros e conselheiras ausentes e exclusão de membros, também categorizado por nós como organização interna, a pauta foi em dois momentos composta por esse tema, um em 15/06/2016 e o outro quase um ano depois, em 16/05/2017. Na primeira reunião com a abordagem desse assunto, o presidente do CONPARNA Jurubatiba pontuou de maneira breve que cinco instituições poderiam ser excluídas do conselho por excesso de faltas de seus representantes nas reuniões, visto que manter instituições que não comparecem nas assembleias reduz o quórum necessário para as votações, prejudicando as deliberações.

Já na reunião do dia 16/05/2017, o tema foi abordado de maneira mais extensa, o presidente relata que existem instituições e suas respectivas representações que pleitearam uma vaga no conselho, mas que nunca apareceram, ou compareceram apenas uma vez, ou não frequentam as reuniões há um bom tempo. O presidente ressalta que por isso seria necessário desligar algumas instituições e incluir outras que estão pleiteando assento no conselho. Para tanto lista oito instituições que devem ser excluídas, assim como enumera as entidades que são assíduas, em um número de dezenove. Por fim, o presidente do conselho pede aos demais conselheiros e conselheiras auxílio para identificar os possíveis interessados em participar do plenário. A reunião seguinte a essa é justamente aquela realizada pelos técnicos do ICMBio externos ao Parque para a reformulação do conselho e sua adaptação a Instrução Normativa nº 9 /2014.

Tem importância ímpar ressaltar, que durante as reuniões do dia em 15/06/2016 e do 16/05/2017, o presidente do conselho afirma que os conselheiros e conselheiras ausentes em mais de três reuniões consecutivas devem ser desligados. Porém, cabe aqui uma ressalva a essa questão a partir da análise do Regimento Interno, que determina o seguinte: “a ausência de representantes de uma das instituições em três reuniões consecutivas (ordinárias e/ou extraordinárias) implicará em avaliação e decisão pelo plenário da sua exclusão, em votação favorável de maioria simples dos membros” (IBAMA, 2005, art. 3º, inciso XIX, § 2º). Nessa perspectiva, os conselheiros ou conselheiras faltosos devem ter suas ocorrências levadas ao plenário, que em conjunto decidirá a exclusão ou não desses membros. Não sendo assim um desligamento automático. O que no fim das contas ocorre na reunião do dia 28/09/2017, onde o plenário decide juntamente com a presidência e a vice-presidência a exclusão e a entrada de novos membros.

Assim, com relação aos temas aqui alocados na categoria de “organização interna”, podemos observar três dos graus de participação descritos por Bordenave (1985): a informação, a consulta facultativa e a recomendação/elaboração. O grau “informação” foi constatado em todos os processos da categoria “organização interna”, desde as oficinas realizadas pelos membros do ICMBio externos ao PARNA da Restinga de Jurubatiba, passando pela questão da exclusão de membros e da renovação do conselho.

Na escolha das novas instituições conselheiras foi observado o grau de recomendação/elaboração, visto que os membros do plenário realizaram algumas

indicações de novas instituições para compor o conselho, e mesmo, atores externos pertencentes a grupos interessados em ingressar no CONPARNA Jurubatiba se autoindicaram durante esse processo. Estas recomendações realizadas pela presidência, pelos conselheiros/conselheiras e pelos atores externos foram postas a votação, assim como a exclusão de instituições conselheiras, sendo, dessa forma, verificado o grau de consulta obrigatória (já que está prevista no Regimento Interno).

5.3.3. Disponibilização e destinação dos investimentos

Outro ponto de pauta constante nas reuniões do CONPARNA Jurubatiba refere-se ao TAC Chevron, que além de configurar como pauta em três reuniões, a dos dias 28/06/2016, 21/09/2017 e 12/07/2018, essa abordagem ainda surgiu como informes gerais na reunião do dia 15/11/2017.

O assunto TAC Chevron concerne ao Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público Federal e a Chevron Brasil Upstream Frade LTDA/Chevron Latin America Marketing LCC e Transocean Brasil LTDA, com a interveniência da Agência Nacional de Petróleo (ANP) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Esse TAC é relativo a dois vazamentos de petróleo ocorridos na Bacia de Campos (mais precisamente no Campo de Frade), o primeiro ocorrido em novembro de 2011 e o segundo em março de 2012 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2013).

O referido TAC contempla cinco grandes projetos, criados em função do próprio Termo de Ajustamento de Conduta, que são: o projeto de Conservação da Toninha na Área de Manejo I, o Projeto de Apoio à Pesquisa Marinha e Pesqueira no Rio de Janeiro, a Implantação de um Centro de Reabilitação de Animais Silvestres – CRAS – no Estado do Rio de Janeiro, a Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade nas Unidades de Conservação Federais Costeiras e Estuarinas do Estado do Rio de Janeiro e Implementação de Projetos de Educação Ambiental e Geração de Renda para as Comunidades Pesqueiras (AREOSA, 2016).

O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba está sendo beneficiado justamente pelo projeto de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade nas Unidades de Conservação Federais Costeiras e Estuarinas do Estado do Rio de Janeiro, através de recursos repassados para o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) (AREOSA, 2016).

Nessa perspectiva, os informes relativos aos montantes arrecadados pelo FUNBIO concernentes ao TAC Chevron foram expostos para conselheiras e conselheiros em quatro reuniões do CONPARNA Jurubatiba, assim como a destinação conferida pela chefia do Parque a esses recursos.

O emprego desses recursos financeiros está estritamente relacionado ao Plano de Interpretação Ambiental, no qual a projeção de gastos inclui o desenvolvimento de uma trilha de alta acessibilidade, voltada para o uso de pessoas com necessidades especiais, assim como para a sinalização de trilhas (com a aquisição de equipamentos/ferramentas e a construção de uma oficina) e a impressão de folhetos (de diversos tipos, como: folhetos de apresentação geral da UC em formato bilíngue, folheto de práticas de uso público e trilhas, mapa geral temático, guia de aves aquáticas e um livreto para crianças, entre outros).

É interessante observar que os gastos referentes ao TAC Chevron estão em conformidade com os objetivos primordiais da administração do Parque, assim como também de alguns conselheiros e conselheiras, que possuem como projeto político o fomento ao turismo e ao uso público da UC.

No entanto, não houve, durante o tempo de observação em campo, informes relativos a outros recursos, como os ordinários, disponibilizado pelo ICMBio ou pelo MMA. Ademais, apesar da existência desses informes relativos ao TAC Chevron, não foi observado nenhum tipo de discussão a respeito do uso desses recursos, assim como não foi realizada nenhuma votação sobre sua destinação. O que gerou descontentamento em um de nossos informantes:

Sinceramente, falando sinceramente, eu não falo nem como ****, eu falo como moradora. 400 mil pra gastar com panfleto, eu acho muito dinheiro. Panfleto informativo? Pow cara, vamos pegar esses 400 mil reais, vamos pegar esses 400 mil reais, vamos pegar 10 adolescentes de Quissamã, 10 adolescentes do Lagomar, 10 adolescestes de Carapebus, das comunidades ao redor, do bairro, vamos fazer um curso de formação para esses adolescentes, vamos fazer desses adolescentes o..., como é que fala, que a pessoa..., é guia turístico do bairro, do parque. Pow 400 mil reais em papel cara, que a pessoa..., 600 mil reais em placa, então assim, eu não vejo clareza nisso (CO17).

Assim, com relação às demandas relativas à disponibilização e destinação dos investimentos, de acordo com a classificação elaborada por Bordenave (1985) podemos constatar o grau descrito como informação, que constitui no menor dos graus

especificados pelo autor (*op. cit.*), mas que mesmo sendo pequeno, ainda sim tem sua relevância.

5.3.4. Exposição de Problemas

Como ponto de pauta, a apresentação de problemas institucionais sobreveio apenas uma única vez, na reunião do dia 15 de junho de 2016, abordando as questões relativas à torre de Quissamã, a desapropriação do quarteirão W-30 do bairro do Lagomar (analisada na sessão de conflitos) e algumas condicionantes ambientais não cumpridas pela Petrobras (para o licenciamento de alguns empreendimentos vinculados a Petrobras, a empresa se comprometeu a estabelecer algumas condutas e não cumpriu).

Contudo, em outras reuniões foram abordadas a temáticas dos problemas institucionais interpondo-se entre assuntos gerais e informes gerais, como a questão referente ao não cumprimento das condicionantes da Petrobras, que foi reiterada na reunião do dia 28 de julho de 2016.

No dia 14 de novembro de 2017 foi relatado pelo presidente do CONPARNA Jurubatiba um problema relacionado ao uso da área da UC para a realização de bailes funks e a dificuldade de obtenção de auxílio da Polícia Militar de Macaé devido à área ser de jurisdição federal. Apenas na terceira organização da festa que ocorreu a abordagem policial e o impedimento da realização desta. Ademais, o presidente do conselho, fazendo um link com a organização das festas, expôs sua insegurança de se gastar uma alta quantia com a construção da trilha de alta acessibilidade numa área que tem histórico de pilhagem e roubo.

Ocorreu também na mesma reunião, o informe sobre os problemas advindos da concessão do cargo de coordenador da CR8 do ICMBio (que inclui os estados de Rio de Janeiro, São Paulo e sul de Minas Gerais) para um indicado da base parlamentar do então presidente Michel Temer, cargo tradicionalmente ocupado por analistas ambientais do próprio ICMBio. Fato que gerou a desestruturação da CR8, devido ao descontentamento dos analistas ambientais do ICMBio acerca da entrada de uma pessoa externa para um alto cargo, sem experiência no órgão⁶³. A insatisfação foi tamanha que

⁶³ Essa situação foi denunciada durante VII Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social – SAPIS e II Encontro Latino Americano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social – ELAPIS como forma de loteamento desse órgão para fins de articulação política do presidente com os deputados federais.

se tentou impedir a posse do indicado a coordenação. Assim, o presidente do CONPARNA Jurubatiba relatou as incertezas com relação ao ICMBio e ao próprio Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, principalmente porque o licenciamento do TEPOR poderia ser um dos objetivos do novo coordenador.

No dia 24 de abril de 2018, a presidência do conselho novamente volta a fazer relatos de problemas com relação à segurança do Parque, quando uma guerra entre duas facções explode no bairro do Lagomar, e, a polícia militar se aquartela no interior do PARNA da Restinga de Jurubatiba. Informa também na mesma reunião que a equipe de analistas ambientais do Parque estava reduzida o que tornaria todos os tramites e processos mais lentos, incluindo o envio para a coordenação do ICMBio dos documentos relativos a nova composição do conselho.

Outro problema que o presidente do Parque expõe, na mesma reunião, é relativo ao Termo de Cooperação Técnica que deveria ser firmado entre os municípios e o Parque, para que o ICMBio pudesse ceder veículos e equipamentos para que a gestão pública municipal auxiliasse na fiscalização dos balneários. No entanto, o termo não foi ratificado nem pela prefeitura de Carapebus e tampouco pela prefeitura de Quissamã. E, por último, relata as intervenções realizadas pela prefeitura de Carapebus no balneário sem que houvesse autorização do ICMBio, gerando uma intensa discussão com alguns conselheiros de Carapebus.

A exposição de problemas foi, sobretudo, marcada pelo grau da informação, em alguns momentos pode-se observar que as conselheiras e conselheiros forneciam sugestões aos temas tratados, mas não ocorreu votações, tampouco pedidos de recomendações.

5.3.5. Pautas transitórias

Consideramos como pautas transitórias, aquelas que surgiram apenas em uma reunião, sendo estas: Plano de ação para as atividades relacionadas ao Parque no período do verão 2017-2018, Projeto Petrobras ambiental, Proposta de estratégia para o desenvolvimento do programa de pesquisas e Apresentação do resultado do projeto de pesquisa da Eloise Silveira Botelho: “Visitação e Turismo em Parques Nacionais: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba”.

Com relação ao Plano de ação para as atividades relacionadas ao Parque no período do verão 2017-2018, apesar de constar na pauta da reunião do dia 14/11/2017,

esse tema não foi discutido nessa reunião. O que ocorreu foi uma série de reclamações da presidência do conselho a respeito da regulamentação e do uso do balneário de Carapebus pelo poder público local e com relação à ineficiência da Prefeitura de Quissamã na construção da Torre (obra de uma torre de observação que está inacabada). Além da denúncia de alguns conselheiros sobre bares que dispõe cadeiras e mesas dentro da Lagoa de Carapebus.

Sobre o ponto de pauta Projeto Petrobrás Ambiental do dia 24/04/2018, este foi relativo a um informe realizado pela presidência do conselho sobre a abertura de inscrições para o Programa Petrobras Socioambiental. Devido às características do programa seria possível a inscrição de um projeto que contemplasse a comunidade vivente no bairro Caxanga de Carapebus e no Quilombo Machadinho, e, para tanto, seria possível a utilização da tese da pesquisadora Eloise Botelho.

A pauta Proposta de estratégia para o desenvolvimento do Programa de Pesquisas, dia 12/07/2018 acabou não sendo trabalhada por questões de tempo, e não voltou a ser pauta durante o ano de 2018. E, por fim, ocorreu nessa mesma reunião a apresentação da pesquisa de tese de doutorado de Eloise Silveira Botelho, intitulada: “Visitação e Turismo em Parques Nacionais: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba”. A apresentação desse trabalho foi bastante interessante, e, como o objeto central da pesquisa foi o turismo, despertou amplo interesse em muitos conselheiros e conselheiras e suscitou uma acalorada discussão no plenário.

De maneira bem sintetizada a pesquisa identificou três possíveis atores no desenvolvimento do turismo situado e suas possíveis articulações com o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: o grupo Embaixadores do Parque (que será melhor detalhado mais adiante), os pescadores artesanais da Lagoa de Carapebus e o Quilombo da Machadinho. Os debates no plenário decorreram, entre outras questões, principalmente em torno de dois interlocutores identificados pela pesquisadora, o Quilombo da Machadinho e os pescadores da Lagoa de Carapebus. Alguns conselheiros e conselheiras foram taxativos em declarar o desinteresse desses atores na exploração do turismo na área. Já com relação aos Embaixadores do Parque, um membro do plenário afirmou ser necessário um maior aprofundamento sobre o grupo na pesquisa.

Assim, no que concernem as pautas transitórias, por algumas vezes estas acabaram não sendo discutidas, porém, as que foram expostas no CONPARNA Jurubatiba, o grau de participação verificado foi o da informação.

5.3.6. Trocas de Informações

Além das pautas produzidas pela presidência do conselho, ocorreram durante as reuniões definições de outros assuntos, no espaço concedido para informes gerais ou assuntos gerais. Assim como foi possível observar o intercâmbio de informações entre as conselheiras/conselheiros e a presidência/vice-presidência.

Na reunião do dia 15/06/2016 ocorreram duas apresentações de pesquisas acadêmicas: a apresentação da dissertação de mestrado de Mariana Sampaio Xavier – UFRJ/NUPEM, intitulada “Mamíferos terrestres de médio e grande porte do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: riqueza de espécies e vulnerabilidade local” e da então mestranda do curso de engenharia ambiental do IFF, Fernanda Lerner, o trabalho desta última é intitulado de: “Assentamentos de reforma agrária e Unidades de Conservação: um estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental no entorno do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba”. Ambas as apresentações foram bem recebidas por conselheiros e conselheiras, e geraram trocas de ideias entre as apresentadoras e o plenário/presidência.

Ocorreu também outra apresentação de trabalho acadêmico no dia 28/07/2016, desta vez relativo à dissertação de mestrado da aluna de engenharia de produção da Cope/UFRJ, Fernanda Tavares Barcelos. A pesquisa que era relacionada ao potencial turístico do Canal Campos-Macaé e foi intitulada de “Proposta de método de avaliação de potencial de atrativos turísticos: uma aplicação no Canal Campos-Macaé”.

Outra questão abordada nessa mesma reunião do dia 28/07/2016, incluída na sessão de informações gerais, foi relativa ao grupo Embaixadores do Parque. Cabe, para melhor entendimento do leitor e da leitora uma breve explicação sobre grupo. Este foi criado a partir de um projeto desenvolvido pelo SEBRAE em conjunto com o Ministério do Turismo (MTur) e do Meio Ambiente (MMA), intitulado “Fomento do turismo em Unidades de Conservação e entorno”⁶⁴, que visava desenvolver a atividade turística no país em virtude dos megaeventos (Copa do Mundo e Olimpíadas de 2016).

Segundo Botelho (2018), o foco inicial do projeto desenvolvido pelo SEBRAE eram os empresários do setor de hotelaria de Macaé, visto que a crise envolvendo a cadeia produtiva do petróleo poderia atingir intensamente esse setor, que tem como carro-chefe o turismo empresarial. Contudo, esses empresários não se dispuseram a

⁶⁴ Disponível em <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/rj/institucional/setor-de-turismo-no-rio-de-janeiro.34cb9e5d32055410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em 25/04/2019.

participar da proposta. A solução foi então identificada pelos gestores do ICMBio, que reconheceram nos próprios membros do CONPARNA Jurubatiba os potenciais empreendedores aptos a participar do projeto, através da interpelação dos conselheiros e conselheiras sobre quem aspirava participar.

Desse modo, os “Embaixadores” são formados por sujeitos que já possuem uma relação com o Parque bem estabelecida, e, muitos já empreendem na área. De acordo com Botelho (2018, p. 243): “os Embaixadores têm como características o fato de serem moradores dos municípios do entorno e gerirem pequenos negócios em diferentes áreas do turismo, tais como hospedagem, agenciamento receptivo, transportadora, guiamento e alimentação”. Cabe ressaltar, que por ser formado por alguns conselheiros e conselheiras, muitos dos “Embaixadores do Parque” participaram da construção do Plano de Uso Público.

O projeto elaborado pelo SEBRAE, MTur e MMA se encerrou em 2016, mas a organização dos empreendedores foi de tal forma orgânica (que pode ser explicadas pelas relações já pré-existentes entre os empreendedores e também destes com o Parque), que o grupo se manteve mesmo após a conclusão do projeto pelo SEBRAE. A ideia central é que estes pequenos empreendedores se auxiliem mutuamente na exploração das possíveis atividades turísticas permitidas pelo Plano de Manejo do Parque, e mais recentemente pelo Plano de Uso Público.

Essas estratégias conjuntas de pensar as formas de uso público e turismo no PARNA da Restinga de Jurubatiba são importantes para desenvolver o entendimento da natureza como patrimônio coletivo, e expandir a memória afetiva com a UC, além de expor o Parque e o ICMBio como aliados no processo de desenvolvimento local.

Especificamente na reunião do dia 28/07/2016, o presidente do conselho adentrou neste assunto para solicitar que o Quilombo da Machadinha, a agência de turismo de Quissamã Vtour e a agência Ecological Tours, de Macaé, fossem integrados ao grupo Embaixadores do Parque. O presidente, em sua argumentação, se concentrou na importância do Quilombo da Machadinha, situado em Quissamã, participar do grupo, devida a importância da ligação entre as áreas naturais, o turismo rural e cultural.

Em outra reunião, do dia 24/04/2018, o tema relativo aos Embaixadores do Parque voltou à tona, quando um membro do plenário pede para que o presidente do CONPARNA Jurubatiba convoque uma reunião do grupo. O presidente apesar de dizer que convocaria a reunião também ressalta que não é papel dele conduzir essas reuniões.

Na reunião do dia 21/09/2017, um membro do plenário faz um informe sobre a realização da audiência pública referente à criação de quatro UCs no município de Carapebus e convida todos os presentes a participar e divulgar. Ademais, solicita apoio técnico-científico dos membros do conselho para a realização de estudos técnicos mais significativos. Em continuidade ao informe da representação conselheira, o presidente do CONPARNA Jurubatiba comunica que o município de Quissamã também estava em processo, embora inicial, de criação de cinco Unidades de Conservação. Ainda com relação às Unidades de Conservação de Quissamã, na reunião do dia 12/07/2018, um conselheiro pede a palavra para informar a intenção de criação das UCs de Quissamã e faz um apelo aos pesquisadores presentes no conselho, que estes auxiliem os estudos técnicos destas áreas.

Outro informe que surge na reunião do dia 12/07/2018, é realizado por uma conselheira sobre a realização da Caminhada Ecorrural Circuito Carapebus – Rancho Ouro Preto, onde será estabelecida a “pedra fundamental” da RPPN Jardim do Éden, de propriedade da Sra. Maria de Lourdes Ravallet do Amaral e do Sr. Abelardo.

Com relação à categoria denominada por nós como “trocas de informações”, talvez seja redundante observarmos que estas estejam circunscritas ao grau de informação. Mas foi interessante verificar, que algumas das informações prestadas constituíram-se em gatilhos para a troca de ideais e de debates, como ocorreu nas apresentações das pesquisas da Mariana Sampaio Xavier, Fernanda Lerner e da Fernanda Tavares Barcelos.

5.3.7. Considerações sobre as pautas

Neste tópico, buscamos analisar as pautas delineadas pela presidência do CONPARNA Jurubatiba com bases nos graus de participação descritos por Bordenave (1985). Esta estratégia foi delineada no intuito de entendermos melhor alguns pontos da efetividade deliberativa: o entendimento de quais atores escolhem as pautas das reuniões e se os membros do plenário propõem ideias de ações, projetos e soluções de problemas.

O grau descrito como informação por Bordenave (1985) foi, de fato, o mais aparente. Porém, a consulta facultativa/obrigatória e a elaboração/recomendação manifestaram-se em três momentos, durante a confecção do Plano de Uso Público e nas discussões relativas ao TEPOR (e possivelmente estes graus também estão se

desenrolando nas discussões relativas ao Plano de Interpretação Ambiental), que são duas políticas públicas de interesse para boa parte dos cidadãos e cidadãs de Quissamã, Carapebus e Macaé. Ademais, a elaboração/recomendação e a consulta obrigatória foram constatadas durante a o processo de renovação do conselho.

Sobre o Plano de Uso Público, muitas conselheiras e conselheiros realizaram elogios a respeito de todo este processo, e alguns, ainda ressaltam que o Plano de Uso Público supriu a lacuna provocada na elaboração do Plano de Manejo, pois este foi realizado principalmente sob argumentos técnicos-científicos sem muito diálogo com o restante da sociedade civil e a sociedade política. Nesse sentido, observamos as potencialidades deste processo em específico, que permitiu o aprofundamento das relações entre os gestores do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e parte da sociedade civil, assim como da sociedade política.

Outro ponto positivo que surge a partir da participação das instituições conselheiras no CONPARNA Jurubatiba foi a criação de um grupo, os Embaixadores do Parque, formados por pequenos empreendedores da região, que visam se ajudar de maneira mútua na exploração do turismo associado ao Parque. Esta iniciativa possibilita que estes pequenos empreendedores se fortaleçam e consigam resistir diante de grandes empresas turísticas mantidas por grupos dominantes.

5.4. Projetos Políticos defendidos por conselheiros e conselheiras

No capítulo 3 desse trabalho, destacamos, com base em Dagnino (2002, 2004) e Dagnino, Olvera & Panfichi (2006), os três projetos políticos que marcaram e ainda marcam a macropolítica no Brasil – o projeto autoritário, democrático-participativo e neoliberal. Contudo, a concepção de projeto político não está restrita ao nível macroscópico da política, já que se relaciona intrinsecamente aos interesses coletivos dos indivíduos, que por estarem incorporados em determinado contexto histórico e cultural, manifestam projetos e ações que os representam na conjuntura estabelecida. Existindo assim uma ligação entre o fazer e pensar político e a cultura. Nesse sentido, Dagnino, Olvera & Panfichi (2006, p. 38), definem projeto político, tendo como base as ideias de Gramsci, como: “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

Para os autores (*op. cit.*) essa conceituação abre brecha para três derivações (que são interligadas entre si): em primeiro lugar, os projetos políticos são absolutamente relacionados com o “conjunto de representações, valores, crenças e interesses” dos cidadãos e cidadãs. Assertiva que nos orienta para a segunda derivação, de que o projeto político reflete o contexto cultural e seus significados, que remete ao entendimento de que os projetos políticos são também delineados em uma perspectiva micropolítica, incluindo a ação e representação de atores coletivos locais, sendo esta última à terceira derivação: “essa diversidade inclui os sujeitos mais ou menos estruturados, com âmbito de atuação mais local ou mais amplo, centrados na institucionalidade política ou na transformação social e cultural, etc.” (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006, p. 40).

Nesse sentido, levando em consideração o conceito de projeto político delineado acima, realizamos o esforço de definir e diferenciar os diversos projetos políticos defendidos pelas instituições que compõe o CONPARNA Jurubatiba. Visto que a compreensão e delimitação dos projetos políticos defendidos pelos diferentes atores institucionais é indispensável para uma análise mais detalhada das disputas entre esses projetos no interior do conselho e das relações de hegemonia entre os diferentes grupos. De acordo com Dagnino, Olvera & Panfichi (2006, p. 41), a concepção de projeto político possui em seu cerne um aspecto classicista: “desde a nossa perspectiva, a posição de classe define um horizonte compartilhado de interesses, vivências, experiências e cultura que cria as bases potenciais para a emergência de projetos específicos”.

A questão do projeto político defendido por cada instituição conselheira foi abordada nas entrevistas, seguida de uma breve explicação do que consideramos como projeto político, para maior articulação dos dados obtidos com a conceituação de projeto político utilizada nesta pesquisa. De acordo com o relato de cada informante, foram criadas nove amplas categorias no intuito de sintetizar de modo breve a argumentação dos conselheiros e conselheiras, mas que serão trabalhadas com maior detalhamento durante a explanação de cada uma destas.

Como é possível observar no Quadro 10, os projetos políticos mais defendidos entre os conselheiros entrevistados constitui no turismo/desenvolvimento local e na proteção da natureza, com oito e sete menções, respectivamente. O projeto político relacionado à defesa dos interesses do município foi citado quatro vezes e o projeto que visa à manutenção dos modos de vidas, foi defendido por três conselheiras/conselheiros. O projeto político “redução de conflitos” foi abordado por dois entrevistados. Por fim,

os projetos: articulação dos municípios, educação ambiental, educação e pesquisa e fiscalização, foram, cada um, mencionados uma única vez.

Quadro 10: Categorias representativas dos projetos políticos enunciados por conselheiras e conselheiros.

| PROJETOS POLÍTICOS DEFENDIDOS | |
|--|-------------------|
| Projeto Político | Número de defesas |
| Turismo/desenvolvimento local | 8 |
| Proteção da natureza | 7 |
| Defesa dos interesses do município/desenvolvimento local | 4 |
| Manutenção dos modos de vida e de uso do território | 3 |
| Gerenciamento de conflito | 2 |
| Articulação dos municípios | 1 |
| Educação ambiental | 1 |
| Fiscalização ambiental | 1 |
| Educação e pesquisa | 1 |

Fonte: A autora (2019).

Com relação às conselheiras e conselheiros que afirmaram frequentar as reuniões do CONPARNA Jurubatiba visando conferir destaque as discussões relativas ao desenvolvimento turístico, oito relataram que ao participarem das reuniões do conselho, o fazem no intuito de fomentar as atividades turísticas no interior do PARNA da Restinga de Jurubatiba. Nesse contexto, a atividade turística foi muitas das vezes defendida como modelo para impulsionar o desenvolvimento dos municípios limítrofes ao Parque:

Isso me moveu, mas a minha paixão sempre foi o turismo, essa é a minha paixão, é..., poder ajudar a transformar esse Parque em um dos melhores produtos turísticos, né, da região. E assim, entendendo..., entendendo o seguinte; por ser ligado a atividade do turismo, eu já fui presidente do fórum regional aqui de turismo, que compreende 13 municípios, então eu vejo o Parque, o Parque de Jurubatiba ele pode se tornar um instrumento, um produto muito forte, não sozinho, mas um produto que vai integrar como o Globo repórter mostrou, né? Você tem Arraial do Cabo com suas potencialidades, a gente tem a serra de Macaé e Friburgo, toda essa serra..., com Jurubatiba, Jurubatiba passa a complementar esse produto. É algo a mais, você traz um turista a Búzios para passar 5 dias, no terceiro dia o cara tá de saco cheio porque é uma coisa só, mais se você pega um diazinho e traz ele aqui para Jurubatiba, para fazer um passeio de barco, comer uma carapeba na beira da lagoa, ver o por do sol, e aí ia ter o produto, então você transformar aquilo dali, então essa é a minha paixão. Dentro do conselho eu..., eu gosto muito de provocar a questão da..., né, do turismo (CO1).

E eu vejo assim, eu particularmente vejo para Carapebus, o Parque é muito importante. Na minha visão, né. Até outro trabalho na pós que fiz de desenvolvimento local de turismo, seria para alavancar, e o Parque é a grande

porta, né. Na minha visão acho que é assim, é um município pequeno, não tem muito nível de escolaridade, eu acho que seria..., aí sim o gancho para você levantar o município, né. Tenho isso no meu íntimo (CO2).

Investir no turismo é uma boa opção para o lugar onde praticamente não tem opção de trabalho, né? E porque você estimula renda, para quem é capacitado e para quem não é. O turismo tem essa vantagem, o cara que vende artesanato ele não precisa ter uma formação superior para isso, mas ele faz parte dessa rede do turismo, né? Como as pousadas, né? Nós não temos hotéis na cidade, mas mesmo assim cada..., mesmo o boteco que vende a melhor empadinha ela se torna um agente importantíssimo para a gente, mas nada disso tem sentido se você não tiver produto de turismo que é um passeio concretizado. Alguém vem para fazer isso (CO3).

Eu acho que, como eu te falei, desde o início que eu entrei como turismóloga da ***, a equipe de turismo participando lá é com esse objetivo, é enxergando o Parque como um atrativo turístico e assim, conceitualmente no turismo ele fica entre um recurso e um atrativo. [...] Então, não de uma forma ideal, mas é um atrativo turístico. Então, para gente da *** é importante que esse atrativo esteja pronto para visitação e seja algo que faça com que existe fluxo de turistas para Macaé para fazer a visitação l  no Parque. Então a gente tem interesse de que seja desenvolvidos. Cada vez mais o Parque tenha condições de receber visitantes e se torne conhecido e tudo, para que as pessoas venham visitar Macaé e visitar o Parque (CO12).

Acho que   isso. Acho que   o desenvolvimento do turismo do parque mesmo, sabe? De efetivar esse desenvolvimento de..., de parar de..., de ter uma continuidade para você poder ter uma infraestrutura para receber as pessoas bem, né? Porque não adianta você chegar, você indicar a pessoa "ah, o que tem para fazer aqui em Macaé?", você fala: "ah, tem o parque de Jurubatiba". Aí chega l  a pessoa não consegue fazer nada n , cara. Entendeu? (CO18).

Eu tão a favor do parque inteiro, n , que ele inteiro continue preservado, mas também com rela o as trilhas, né, porque enfim..., eu guio nas trilhas, n ? Conserva o. Então geralmente quando tem oportunidade eu sempre chamo aten o pra essa parte, n ? Interpreta o (CO19).

A implanta o do turismo no Parque (CO20).

Mas o uso do Parque economicamente eu acho isso maravilhoso. Como você tá divulgando o Parque, automaticamente eu como munic pe, tão tendo condi o de amanhã botar minha barraquinha l , e vender meu picolé, o outro vender água mineral, n ? O outro vender o turismo dele, o transporte, o caminh ozinho, o barco, n ? Então, esse acesso que foi dado ao parque, a trilha, o pessoal dos bugres, n ? Então, esse acesso a gente brigava muito por isso. Que era a maneira de desenvolver a economia do município. Porque hoje,  ..., temos certeza, que o turismo   o melhor negócio. E nós temos um potencial imenso para isso, só precisamos us -lo, e essa abertura foi impreterível. T  sendo conduzido de uma forma que eu acho excelente (CO25).

Essa liga o entre turismo e desenvolvimento local já foi discutida no Capítulo 5.1.3. deste trabalho, e, podemos relacioná-la ao modelo brasileiro de cria o de áreas protegidas. Apesar do diagnóstico de Diegues (2001) inclinar-se na leitura de que as

Unidades de Conservação brasileiras sofreram influência da ideologia preservacionista iniciada nos Estados Unidos no século XIX, a criação de UCs no Brasil adquiriu contornos próprios, e concatena ideias preservacionistas com conservacionistas (MEDEIROS, IRVING & GARAY, 2004). O modelo brasileiro é apontado por Pádua (2002) como preocupado com a significativa ameaça que o ser humano exerceria sobre a natureza, mas também possui um enfoque fisiocrata, no qual a promoção do turismo seria a chave para o desenvolvimento econômico.

Nesse contexto de análises, também vale levar em consideração que tanto o município de Carapebus, quanto de Quissamã, não possuem uma atividade econômica específica que gera movimentação de renda para essas cidades, como ocorre em Macaé com a indústria petrolífera. A economia nesses dois municípios é influenciada principalmente pela arrecadação de royalties e a administração pública (SERRA & TERRA, 2006; LOUREIRO *et al.*, 2014). Duas atividades que com a crise da indústria petrolífera têm experimentado um declínio, sendo os olhares canalizados para a atividade turística. Como é possível observar no seguinte trecho: “investir no turismo é uma boa opção para o lugar onde praticamente não tem opção de trabalho, né? E porque você estimula renda, para quem é capacitado e para quem não é”. Essa conclusão também apontada por Vainer (2010a) em suas pesquisas (vide capítulo 5.1.3.).

Essa visão, oriunda de um misto das correntes ecologistas “culto à vida silvestre” e “evangelho da ecoeficiência”, definidas por Martínez-Alier (2007), também perpassam a fala de três conselheiros representantes da sociedade civil que não abordaram o turismo como projeto político. Abaixo, inserimos apenas o relato de um informante, pois os outros serão melhor analisados mais adiante:

Então hoje eu tenho **** do lado dessa possibilidade, do lado desse é..., de uma possibilidade de turismo, de uma possibilidade de, de..., cênica, de diversas possibilidades, de lazer. A pessoa tem depressão é..., tem diversos tipos de problemas, o ambiente pode devolver ou trazer uma energia positiva para toda essa gama de coisas que eu falei, então a minha relação é muito tranquila e muito saudável (CO6).

Ademais, a palavra turismo é mencionada em diversas entrevistas, com exceção de cinco, que não fazem menção alguma com relação à atividade turística. Esta conjuntura que foca no turismo como uma potencialidade para o desenvolvimento da região, vem também sendo respaldada pela atual gestão do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, através da elaboração do Plano de Uso Público, das alterações pontuais

no zoneamento do Parque e da elaboração do Plano de Interpretação Ambiental. Todas essas discussões permearam nove das doze reuniões acompanhadas entre os anos de 2016 e 2018, sendo, em oito destas, pontos de pautas e em uma reunião integrou o âmbito de “informes gerais”. Ademais, foram criadas Câmaras Temáticas para o acompanhamento e discussão sobre o Plano de Uso Público e o Plano de Interpretação Ambiental, além da estruturação de uma oficina com pesquisadores e diversos atores dos diferentes municípios, no intuito de capturar as primeiras sugestões e ideias para a elaboração de uma minuta para o Plano de Interpretação.

Na reunião do dia 17 de agosto de 2017, durante a oficina para adequação do conselho do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba às novas diretrizes estabelecidas pela Instrução Normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014, uma das atividades consistia em, a partir da utilização de duas tarjetas coloridas, escrever em uma tarjeta um processo que o Parque estava realizando bem e em outra o que precisaria melhorar. Muitas opiniões contidas nas tarjetas referentes ao processo que estava sendo bem realizado eram relativas ao Plano de Uso Público.

Toda essa conjuntura demonstra que boa parte dos interlocutores do CONPARNA Jurubatiba estão bem articulados as intencionalidades dos gestores do PARNA, que constitui no fomento do turismo na UC, através da organização e estabelecimento de normas para o uso público e de trilhas interpretativas, assim como o estabelecimento de uma trilha de alta acessibilidade para turistas com necessidades especiais.

Nesse sentido, as estratégias de uso público e de interpretação ambiental delineadas pela gestão do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba em conjunto com a sociedade civil e política, através do CONPARNA Jurubatiba e da formação da Câmara Temática de Uso Público e de Interpretação Ambiental no âmbito do conselho, foram importantes para o fortalecimento das relações entre a UC e os pequenos empreendedores locais, assim como entre as gestões municipais e seus respectivos planejamentos de uso do território.

No entanto, apesar da evidente interlocução, para dois de nossos entrevistados, a relação entre as atividades turísticas e as comunidades viventes ao redor não estão sendo aprofundadas:

Porque a gente tá com a maior..., maior lagoa do Parque, poderia fazer um trabalho enorme de... turismo, nesse sentido, de educação ambiental, de tudo que a gente imaginava, das trilhas que a gente conseguiu localizar como

trilha em perfeitas condições de fazer um bom trabalho e a gente não consegue (CO14).

Hoje é difícil trabalhar a comunidade para informar para eles que o Parque, que a restinga é até um meio de recurso, de sustento pra comunidade através do turismo, sabe, através de divulgação, através... Hoje se fala tanto na era digital, hoje poderia o Parque fazer um investimento nisso: “poxa, espera aí, vamos pegar essas crianças da comunidade, vamos fazer deles blogueiros vamos fazer deles divulgando o parque lá fora”, e essas crianças, esses jovens terem recursos através do Parque, mas não existe isso. Então assim, não existe é, é..., um entrosamento Parque/comunidade, e eu não vejo isso no conselho, eu não vejo isso no conselho, eu vejo muito assim, muita fala de resistência, dentro..., na parte dos conselheiros, eu vejo muita fala de resistência, mas eu vejo pouca ação, sabe? Eu não vejo ação dentro do conselho (CO17).

O que pode sugerir, que apesar do esforço em articular as demandas dos pequenos empresários e do poder público, a população local, em especial a que vive limítrofe a UC, não é ainda totalmente inserida nas estratégias de uso público da área. Transparecendo que as ideias que permeiam as discussões no interior do CONPARNA Jurubatiba são influenciadas predominantemente pelas correntes ecologistas “culto à vida silvestre” e o “evangelho da ecoeficiência”, em detrimento da corrente do “ecologismo dos pobres” ou justiça ambiental.

A próxima categoria a ser analisada é referente ao projeto político diagnosticado como “proteção da natureza”, neste as declarações diferem em suas intencionalidades e nas articulações entre natureza-sociedade. Em consequência das diferentes justificativas dividimos essa categoria em três subcategorias: proteção da natureza *stricto sensu*, proteção da natureza em articulação com as comunidades ao redor e proteção da natureza em consonância com a proteção da sociodiversidade.

Dois entrevistados afirmaram que possuem como projeto político a ser defendido no interior do conselho consultivo do Parque, a proteção da natureza em *stricto sensu*, ou seja, resguardá-la da ação humana, que constitui em suas formas de fazer e viver um potencial destruidor da natureza:

Defender a perpetuação do Parque. Eu acho essa é a nossa função enquanto conselheiro, né? A nossa função raiz eu acho que é essa. Brigar pra aquilo lá funcione, né, e faça a nossa função de ser uma análise fora da cabeça de quem tá ali, né, com a visão externa de que o Parque precisa ser. Sem perder o viés da natureza, da ecologia, da preservação, né, que essa é a linha, né? Sem o cuid..., sem a preocupação da política, do dinheiro, entendeu? Por que é assim, muitas ideias que eu dei lá dentro dificulta, por exemplo, eu alugar um caiaque lá dentro, beleza, mas eu vou me adequar, vou fazer de forma correta pra poder tá ali dentro, né. Mas por outro lado eu não garanto que um paraguara chegue lá com qualquer tábua e bote lá pra alugar pra qualquer um,

entendeu? Por que tava quase acontecendo isso. É..., em Carapebus..., em Carapebus, não, na Lagoa de Jurubatiba teve uma época que o pessoal alugava geladeira, não sei se você sabe disso? Nego levava geladeira pra lá pra dentro e nego boiava dentro de geladeira, fazia de barquinho. Já teve isso ó..., eu sei disso historicamente, eu nunca vi (CO 10).

E aí esse..., é minha relação com o ambiente é essa, e é uma luta que pra mim hoje eu já me considero uma ambientalista, uma pessoa que tá..., temos que lutar e nesse momento muito mais, né. [...] Então, tipo, aqui em Macaé, aqui em Jurubatiba, você tem interesses claros que a indústria do petróleo é..., ela é incisiva, ela, ela até assim “não tudo bem eu pago, né, eu pago o impacto que eu vou fazer, mas eu vou fazer o impacto”, você vê que não tem jeito mesmo. A luta nossa é sempre fazer com que se pelo menos nós não temos como frear, mas temos como exigir a compensação, quer dizer, a gente tinha, né? Até agora a gente tinha esse..., não sabemos mais por que do jeito que tá.... Que você dizer assim “não, quer usar, você tem que, né, que mitigar, né, pagar por isso, dá uma contribuição” (CO15).

Os dois relatos acima estão ligados ao que Diegues (2001) denomina de “mito moderno da natureza intocada”, ou seja, este autor afirma que a ideia da sociedade humana como uma ameaça às paisagens naturais é o que baseia a criação de inúmeras áreas protegidas. Essa ideia de Diegues (2001) vai ao encontro da corrente ecologista designada por Martínez-Alier (2007) de “culto a vida silvestre”, que defende a natureza intocada, a preservação das belezas cênicas das paisagens naturais da presença hostil do ser humano.

Contudo, os relatos se diferenciam em um ponto crucial: nas relações de hegemonia em que estão envolvidas essas presenças humanas. Enquanto a primeira assertiva trata-se de moradores, usuários e pessoas advindas de classes subalternas que buscam explorar um determinado tipo de turismo como base para a sua sobrevivência, a segunda remete as consequências de grandes empreendimentos. Assim, a apropriação ou o usufruto da natureza tomam proporções extremamente diferentes nas duas afirmativas.

Com relação à categoria, proteção da natureza em articulação as comunidades ao redor, observa-se nos quatro relatos abaixo, que a maior preocupação dos informantes é minimizar os danos causados à natureza pelas populações limítrofes à área, ou que baseiam seu sustento no usufruto da biodiversidade da restinga:

Então, é..., no nosso entendimento, né, é tá fazendo essa, essa parceria com a comunidade e a comunidade que a gente atua, umas mais outras menos, né? Então a gente tem atuado nas áreas no entorno do Parque, não só com assentados, mas com produtores é..., e os moradores do município, a questão do uso de agroquímicos, né, nas propriedades, na questão do saneamento básico, de você minimizar os impactos ambientais com a fossa séptica, a

fossa biodigestora, é..., e tá sempre diminuindo a questão da contaminação dos córregos e lençóis d'águas, dentro dessa linha aí (CO5).

Primeiro que é uma área de restinga ali né, que a gente tem um ecossistema que é bem..., todo próprio né, inclusive ali no Parque parece que tem umas espécies que só tem ali né, tipo guriri, a palmeirinha lá, tem algumas coisas... Então assim, ecologicamente falando a importância é muito grande, não tem dúvida. Mas assim na verdade, o que a gente pode, o que eu consigo relacionar mais com a nossa prática de trabalho, de vivência aqui, de dia-a-dia, é a relação daquela área ali do Parque com a comunidade rural que a gente trabalha aqui, então existe uma relação muito próxima e ao mesmo tempo muito distante, né? A gente percebe assim, geograficamente falando, né, é próximo, fisicamente é muito próximo, mas a.., talvez a consciência da comunidade ali do entorno ela é muito distante, né? Então assim, eu acredito que além da importância ecológica de preservar que a gente sabe que tem, mas a gente tem uma influência muito é..., antrópica ali, muito direta, né? Por causa dessa comunidade ao entorno. Então, acredito assim, que seria muito importante a gente também tentar trabalhar ou tentar de alguma forma conscientizar mais com relação à preservação e quais são as implicações, as intervenções antrópicas ali, daquela comunidade que pode causar e qual a consequência disso (CO4).

A ter esse conhecimento, passar pro meu grupo esse conhecimento, e ao mesmo tempo integrar o nosso trabalho com o que eles propõe. Que é a preservação, é poder falar coletas de insumos, de materiais, de forma que seja é..., não agressivas a natureza. Porque na verdade, as pessoas elas..., turistas e população, eles cobram a gente “ah, porque vocês deveriam fazer artesanato, lembrança com coisas locais, com material local”, mas não é tão fácil assim, existem regras. Existem coisas que você precisa passar por aquilo para poder trabalhar esse material, como a taboa. Porque a taboa aqui na restinga é em terras particulares, produtos da restinga, né, que não pode, só com a autorização deles e ainda com o acompanhamento deles pra tá fazendo essa coleta. Então, existe toda uma restrição, a gente tem que estar bem interligados a eles, né? (CO21).

Mas aí, além disso, hoje você já tem alguns atenuantes, que são..., que é a nossa preocupação com nós mesmo seres humanos. Porque você abre a porta da sua casa para fazer uma festa, no final você tem que limpar a casa. Isso não pode acontecer no Parque, você tem que ir lá fazer sua festa e deixar o parque limpo na saída. Essa é uma das diferenças. A outra que eu vejo são os bolsões com proprietários, que a gente precisa fazer um trabalho de conscientização com a pessoas, porque o ‘m’ que ele fizer aqui a influência vai ser ali. E isso de repente pode causar danos irreparáveis (CO25).

Nessas afirmativas, apesar de serem incluídas as possibilidades de atividades humanas no interior e nos arredores do Parque, assim como nos bolsões, a preocupação principal é que esta seja realizada de acordo com os objetivos da UC, sem que haja ônus para o Parque. Por conseguinte, podemos correlacionar esses relatos com duas das correntes ecologistas estabelecidas por Martínez-Alier (2007), assim, um misto das ideias oriundas do culto à vida silvestre com o evangelho da ecoeficiência é observado nas falas dos entrevistados e entrevistadas.

O culto à vida silvestre se manifesta na preocupação com os valores intrínsecos da natureza e com sua preservação, como podemos observar na seguinte frase: “a outra que eu vejo são os bolsões com proprietários, que a gente precisa fazer um trabalho de conscientização com as pessoas, porque o ‘m’ que ele fizer aqui, a influência vai ser ali. E isso de repente pode causar danos irreparáveis”. Já com relação ao evangelho da ecoeficiência, definida por Martínez-Alier (2007, p. 26) como: “atenção está direcionada para os impactos ambientais ou riscos à saúde decorrentes das atividades industriais, da urbanização e também da agricultura moderna”, o pensamento dessa corrente é exteriorizado nas ideias de eficiência na utilização da natureza, como observamos nas seguintes assertivas: “que é a preservação, é poder falar coletas de insumos, de materiais, de forma que seja é..., não agressivas a natureza” e “de você minimizar os impactos ambientais com a fossa séptica, a fossa biodigestora, é..., e tá sempre diminuindo a questão da contaminação dos córregos e lençóis d’águas, dentro dessa linha aí”.

E por fim, um entrevistado cita a proteção da natureza em consonância com a proteção da sociodiversidade. A diferença dessa última subcategoria em relação à exposta anteriormente reside na distinção do olhar para as populações humanas, por entender que os usos simbólicos e materiais da natureza pelos sujeitos ali viventes, são ameaçados pela instituição do Parque, e, que, portanto, devem ser incluídas nas discussões relativas ao PARNA da Restinga de Jurubatiba:

Então qual é a nossa intenção maior? É colaborar com a conservação da natureza é, mais ao mesmo tempo incluindo as populações, notoriamente as populações vulneráveis ou em situação de vulnerabilização, enfim, né, que estejam sendo de alguma forma afetadas positiva ou negativamente pela criação de uma Unidade de Conservação, notadamente as da área do grupo de proteção integral, que são aquelas que mais afetam as pessoas devido a restrição, né do uso direto dos recursos daquele território que as populações estão acostumadas a utilizar. Então, todo olhar, todo o foco do ***** é pra conservar a natureza mais ao mesmo tempo, né, é conservar e garantir os modos de vida dessas populações que estão associadas a esses territórios (CO7).

Nesse sentido, essa última subcategoria é correlata a corrente ecologista designada por Martínez-Alier (2007) como ecologismo dos pobres ou justiça ambiental – esse último conceito também é amplamente trabalhado por Acselrad (2009, 2010) –, e tem como pressuposto que a natureza é, de fato, base para a manutenção dos modos de vidas e sobrevivência dos seres humanos.

Com relação aos outros projetos políticos citados, observamos quatro referências ao projeto “defesa dos interesses municipais” nas seguintes explicações:

Na minha visão o principal dos conselheiros de Carapebus é ter essa representatividade para poder é..., o município servido em várias questões, como foi no plano de uso público, entendeu? Porque assim, eu acho que só com uma pessoa de um município sozinho, não vai conseguir é..., se fazer ouvir, né? Quando você tem, tem essa possibilidade de no conselho ter várias secretarias que tem assento, somam para poder defender os interesses do município, né? Tipo assim, não prejudique..., que seja sempre uma convivência pacífica, e essa parte ambiental com o desenvolvimento do município. Acho que é importante é essa união das cadeiras no conselho, do município para poder fortalecer esse pensamento, que aí é do gestor, mas é do município para ser desenvolvido de uma forma que não entre em conflito com eles, não traga um ônus desnecessário, né (CO2).

Então a princípio era conhecer e hoje é..., poder não só opinar por futuras ações, poder ajudar com opinião, direcionar é..., não direcionar, mas é ajudar nas melhores escolhas com um direcionamento melhor do desenvolvimento da região toda, né? (CO3).

E é., o desenvolvimento da nossa cidade, o Parque tem que trazer desenvolvimento pra nossa cidade, que não tá trazendo. Por quê? Historicamente, pode olhar, a situação do município desde 2010 é implacável, no município..., nos tamos com problema agora de desajustes de opiniões, de atitudes, né? Isso tá acontecendo agora. Mas o tempo todo, quem cedia a guarda para o Parque, praticamente o maior número de guarda era do município de Carapebus, atendimento daqui era de imediato, às vezes a gente não tinha guarda para o município, mas tinha para o Parque, entendeu? Então a gente hoje tá sentindo que o Parque também tem que colaborar, e eu ainda não vi isso. Porque o seguinte, o Parque tem que ajudar aqueles municípios que fazem parte dele, isso tem que acontecer, e a gente tá lá pra defender e cobrar, né? (CO6).

Eu..., a gente procura defender a questão, como munícipe de Carapebus, né? O que que o Parque pode oferecer de melhor para a gente como..., como o plano de trabalho deles, né? A gente não pode ficar só nessa questão da discussão do que não pode. Acho assim, que o Parque tem que ser mais flexível na questão do..., e ver qual é a melhora que pode trazer para gente, junto ao turismo, junto a educação ambiental, o trabalho que a gente faz, o que que eles podem buscar. Porque o município, a gente..., você sabe que município pequeno tem aquela questão da situação da oposição: “quando eu tô tá bom para mim, quando eu não tô, vamo tentar de alguma forma de atrapalhar.” Então assim, a gente sofre muita ligação, muita denúncia que às vezes a gente vai ver e não procede o que que é denunciado do que é acontecido, e às vezes isso é colocado no conselho (CO14).

É possível identificar dois principais elementos nesses relatos: o primeiro diz respeito às relações entre os municípios e o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, e, por consequência, sua gestão. O informante CO6 denuncia a marca do projeto neoliberal na gestão do PARNA, quando ressalta que o município presta assistência ao Parque, mas não observa uma contrapartida da UC. Cenário que Dagnino (2004)

denomina como confluência perversa, onde o discurso da participação é utilizado no intuito de recrutar o auxílio dos envolvidos, mas que as decisões e o poder continuam controlados pelo órgão público coordenador da instituição participativa.

Ademais, ainda no que diz respeito às relações Parque e “entorno”, o relato do entrevistado CO14 expõe a influência das ideias do “mito moderno da natureza intocada” diagnosticada por Diegues (2001) e da corrente ambientalista “culto á vida silvestre” definida por Martínez-Alier (2007), quando afirma que: “a gente não pode ficar só nessa questão da discussão do que não pode”.

O segundo aspecto concerne à questão da pluralidade, em uma perspectiva que é pouco explorada pelos pesquisadores, de acordo com Tatagiba (2004), que constitui na inserção de diversas secretarias, repartições e autarquias do poder público dos municípios e a articulação entre esses órgãos no interior de conselhos gestores:

Esses dados revelam uma face pouco explorada dos conselhos: seu papel de articulação das políticas no interior da administração municipal. No geral, a ênfase das análises recai sobre o diálogo entre sociedade civil e governo; mas há outra grande tarefa em jogo nos conselhos: o diálogo entre os representantes das diversas secretarias, no sentido da coordenação intra-estatal (TATAGIBA, 2004, p. 352).

Nesse sentido, o relato do CO2 aborda justamente a articulação entre as diversas esferas municipais, no intuito de manifestar a importância da coordenação das diversas secretarias “para poder defender os interesses do município”, ou seja, na luta pela hegemonia dentro do conselho. Nesse escopo de discussões, os pesquisadores que trabalham com a temática da participação buscam analisar como o conselho tem proporcionado “a construção de agendas comuns de trabalho entre as diversas secretarias” (TATAGIBA, 2004, p. 352).

No presente trabalho, observamos que em pelo menos um momento o conselho favoreceu a inter-relação e a negociação entre as diversas secretarias do município de Carapebus, que foi durante a realização do Plano de Uso Público.

Agora pro plano de uso público, a gente também..., o pessoal de Carapebus se reuniu, discutiu bastante, foi um trabalho muito legal em termo nosso, até o chefe atual elogiou muito a nossa participação, porque a gente realmente viu que seria de potencialidade para o município (CO2).

Então a gente propôs, nossos conselheiros de Carapebus, todos é..., nos reunimos uma vez na pousada, uma vez lá na prefeitura, uma vez... é..., nos reunimos pra rever o documento e dar uma alinhamento que a gente achava interessante na área de..., esclarecimento, português, essas coisas assim,

entendeu? É..., por exemplo, a gente criticou que a gente sempre falou lagoa de Carapebus, a gente sempre botou o ‘l’ minúsculo e o ‘Carapebus’ maiúsculo, só que quando você fala em lagoa de Carapebus, você tá falando numa coisa, que aquilo já é um nome próprio, então a gente passou a botar o ‘L’ maiúsculo, porque se trata de algo especial, tem a ver com português, mas tem a ver também com sentimento, entendeu? Então por isso que a gente fez esse... (CO6).

Na realidade, o que observamos com os relatos acima, que não apenas os conselheiros e conselheiras representantes dos órgãos públicos municipais se articularam na delineação do referido plano, como também os pertencentes à sociedade civil, moradores do município de Carapebus. Fato que corrobora com nossa teoria, baseada nas ideias de Gramsci, que nos conselhos a indissociabilidade entre conselheiros e conselheiras da sociedade civil e do poder público é notória. Seja por serem viventes e usuários e do mesmo território, esses atores mantêm em comum interesses, ideias, memórias e pertencimentos, ou porque no processo de difusão de ideologia tende a se conservar os interesses das classes dominantes.

A respeito das conselheiras/conselheiros que afirmaram defender o projeto político designado aqui como “manutenção dos modos de vida e de usos do território”, três foram os relatos de que destacaram essa questão:

O direito da gente produzir, o direito da gente produzir adequadamente, ou seja, a ajuda do Parque pra que a gente, para todo o produtor rural também produza adequadamente, sem uso de agrotóxico, patatipatata. Essas políticas eu tenho que buscar no Parque, não adianta eu tentar buscar na prefeitura, né? Eu tenho que buscar lá (CO6).

Então..., isso que eu vejo, as pessoas tentam descaracterizar a gente, entendeu? Aí tenta..., e volta àquela história, né, se tem alguma espécie invasora, se tratando de ser humano no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, não somos nós, é exatamente eles, eles chegaram agora..., só que são muito badalados, você sabe, lá, tem pessoa na academia aí que são quase uns semideuses, eles são muito badalado e gostam de ser badalado. E essa pessoa que gosta de ser badalado, encontra quem faça, eles se afinam, mas acontece exatamente ao contrário quando encontram uma pessoa igual a mim, eu vou defender a minha categoria e vou defender a verdade, não vou badalar ninguém, não, de maneira nenhuma, de maneira nenhuma. Então é essa minha posição. E eu acho que a gente tem muito o que conversar..., tem que conversar rapaz, tem que conversar (CO16).

No período de 2017, a gente tentou muito fazer uma aproximação da área de desapropriação com o Parque, a gente não conseguiu, **** foi muito resistente a isso, então assim, a gente até se calou muito, a gente praticamente se anulou nesse período de 2017 e 2018 lá no conselho, mais 2018, porque antes a gente ia só como ouvinte, porque a gente entendia que a direção do Parque não queria uma aproximação [...]. E hoje a gente..., 2018 a gente ficou assim “vamos ouvir o que o Parque tem a dizer, o que o Parque tem a propor”, aí veio a Câmara temática, a gente pediu para participar, a gente ia

participar da área de... identificação? Ou pesquisa? [...] Então a gente, quando a gente viu que ia se formar as câmaras, a gente “pow, então é uma boa”, porque é uma hora que a gente pode entrar e tentar fazer um trabalho junto com a comunidade, então a gente está esperando chegar 2019, e ter esse desenvolvimento da Câmara pra que a gente possa realmente ter uma participação. Porque a gente não pode ter uma participação em 2018, porque as propostas que a gente tinha não tinham nada com que despertasse o interesse do conselho, ou o interesse da administração, né? (CO17).

As narrativas acima são diferentes em suas intencionalidades principais, a primeira requer colaboração do PARNA da Restinga de Jurubatiba para a produção agrícola de acordo com o modelo considerado mais equilibrado na relação com a natureza protegida pela UC. A segunda demonstra o descontentamento com a descaracterização dos modos de vida dos pescadores artesanais da Lagoa de Carapebus, principalmente perante a “academia”. Nesse relato, a academia recebe uma alcunha genérica, a indignação com esse grupo específico provavelmente remete ao histórico de criação do Parque e da formulação do Plano de Manejo, visto que a criação da UC foi fruto da luta dos pesquisadores e que durante a elaboração do Plano de Manejo ocorreram vários conflitos com relação ao uso e o ordenamento do território.

Assim, o conselheiro CO16 ao afirmar que “[...] e volta àquela história, né, se tem alguma espécie invasora, se tratando de ser humano no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, não somos nós, é exatamente eles, eles chegaram agora [...]”, remete as ideias oriundas da corrente ecologista ecologismo dos pobres ou justiça ambiental, justamente pela preocupação com o fato desse grupo ter seus meios de vida, materiais e simbólicos, descaracterizados pela instituição do PARNA. Esse relato tem em seu cerne, a preocupação com os pescadores, que é subalterno, o que corresponde a ideia de Martínez-Alier (2007), que o ecologismo dos pobres se ocupa dos direitos dos pobres atuais, e não das futuras gerações.

Outro aspecto classicista desse projeto político é notável na seguinte referência: “eu vou defender a minha categoria e vou defender a verdade”, já que afirma a atuação política no interior (e para a proteção) de um grupo que compartilha interesses e vivências, o que para Dagnino, Olvera & Panfichi (2006) é um dos alicerces para a estruturação de um projeto político. Assim, como também é evidente a luta para que esse grupo reverta a hegemonia existente.

Já o terceiro relato categorizado como o projeto político de “manutenção dos modos de vida e de usos do território” é referente aos moradores do bairro Lagomar e do quarteirão de desapropriação da W-30. Nesse relato, é possível observar uma

tentativa de diálogo com os gestores do Parque através do conselho, principalmente no que concerne a área de desapropriação do bairro. O relato do informante CO17 também pode ser correlacionado com a corrente ecologismo dos pobres ou movimento por justiça ambiental, já que se tratam de grupos ameaçados pela instituição do Parque. O aspecto classicista é também observável nesse contexto, já que o Lagomar constitui em uma área onde prevalece a pobreza material e política dos moradores, e, de acordo com o informante CO17 suas demandas são secundarizadas pelo conselho: “porque a gente não pode ter uma participação em 2018, porque as propostas que a gente tinha não tinham nada com que despertasse o interesse do conselho, ou o interesse da administração, né?” (CO17).

No que se refere ao projeto político caracterizado como redução dos conflitos, as falas do CO1 remete ao conflito ocorrido no processo de criação do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, abordado durante o Capítulo 4.5. No qual os poderes públicos de Carapebus e Quissamã principalmente, assim como uma parcela da sociedade civil, eram contrários à criação do Parque:

Eu sempre defendi, no conselho..., vou te dizer o que me levou a entrar no conselho, é justamente aquele momento de conflito da população e na ocasião, ainda era o início, então era um autoritarismo grande, que eu entendo perfeitamente, então eu me coloquei no conselho pra essa interlocução. A minha, a minha, o que me moveu a entrar foi justamente, é, é..., entender melhor as ações do Parque e tentar também explicar pro Parque como que deveria lidar com a população que eu conhecia e explicar pra população com que deveria, né, ir minimizando esses conflitos, eu entrei muito com essa..., e foi legal, funcionou bastante (CO1).

É, eu vou ao conselho... No caso a gente é um conselho é..., consultivo né, mas a gente a princípio é saber de todas as ações, está inteirado de todas as ações no... A princípio foi para aprender mesmo, né? Porque aí a gente sempre pecou muito por não saber, né. Então eu ia lá para compreender qual é a relação que nós deveríamos ter com o Parque Nacional e como a gente poderia interagir com o mínimo possível de conflito. Que a gente é..., desde da inauguração do Parque é gerenciando conflito. É, pode, não pode, como quer, como não pode, onde começa, onde termina, o que que faz, o que que não faz, o que que pode... Então era muito conflito (CO3).

Já o segundo relato, não exemplifica um conflito específico, mas enfatiza que “desde da inauguração do Parque é gerenciando conflito”, o que demonstra que os conflitos são evidentes desde os tempos de implementação da UC até a atualidade. Esta constatação do entrevistado CO3 não é de modo nenhum surpreendente, já que uma Unidade de Conservação ao ser implantada em um determinado local modifica as relações das populações ali viventes com o território, podendo causar impactos a esses

grupos por limitar ou proibir a continuidade de apropriação, uso e significação do território, com nos mostra Acsegrad (2004).

Por fim, os projetos políticos que obtiveram apenas menção de um único informante foram: articulação dos municípios, educação ambiental, fiscalização e pesquisa e educação. O projeto político caracterizado como articulação dos municípios é enunciado por um dos nossos entrevistados nas seguintes frases:

Não, é assim, eu acho que primeiro, é o..., é uma, é uma unidade que não é única no município, então a primeira coisa é ser colaborativa, né, com os três municípios, é..., a segunda coisa é, que como pelo perfil da região eu acho que ela tinha que ser preservada mas tem que dado alternativas tecnológicas para que isso fosse mudado. [...] Eu acho assim tudo parece que rege entorno do dinheiro, a educação ambiental, a comunicação, toda ela parecia muito..., parece que não flui as coisas porque tudo tem que ser dinheiro. Ninguém, ninguém pensa assim, não vamos juntar e fazer alguns coisa, tudo é..., até pra você fazer assim, “ó, vamos fazer um projeto” “ah mais quem vai ganhar o dinheiro”. É muito incrível isso, enquanto conselho, enquanto é..., instituições que participavam ali do conselho, as instituições elas também se, se rivalizavam ali por conta de, né, “ah tem aqui uma, um dinheiro que vai entrar que a Petrobras vai pagar não sei o que, vamos fazer um projeto” “quem vai fazer o projeto”, era uma briga. [...] Então, é uma perspectiva ruim em relação, então enquanto não for uma coisa cooperativa, colaborativa, que todo mundo possa crescer junto, não tem (CO15).

E não tem jeito de você falar pro cara assim, “cara, vamos sentar você Macaé e você Carapebus e dizer que que um pode ajudar o outro”, vamos sentar e falar assim “nós vamos fazer uma estrada para os dois terem uma estrada boa para poder o cara que vem de lá poder ter um transporte decente, mas eu tenho mais dinheiro eu vou trabalhar com você o transporte porque eu sei que você que sua população vem trabalhar pra mim”. Então, isso não consegue acontecer e nunca vai ter um desenvolvimento regional satisfatório quando você tem populações inteiras se deslocando pra vir pra um lugar só, né? E não tem essa distribuição: “de alguma forma vamos distribuir. Cara, vamos sentar aqui, o que o seu município pode fazer?”. Sabemos que esse município é polarizado por Macaé, Macaé podia ter uma..., ser uma liderança, ser um protagonista nessa ideia. Se em algum momento nessa região como um todo ela parasse, pensasse, fizesse um projeto diferenciado, ela talvez pudesse destacar no Brasil e no mundo como região. Mas enquanto os municípios estiverem brigando pelos recursos e não tiverem somando os recursos não tem jeito. E aí como Jurubatiba é de três municípios, isso é evidente também, é muito evidente, era muito... (CO15).

Nesse sentido, a diagnose realizada pelo informante CO15, reside no aspecto de não haver colaboração entre os municípios que são limítrofes ao Parque, assim como de seus conselheiros e conselheiras. Portanto, o informante acredita que caso houvesse uma coordenação e um diálogo mais amplo entre os diferentes municípios o desenvolvimento regional seria ampliado e fortalecido. Ademais, o entrevistado ressalta a importância das “alternativas tecnológicas”, esse crédito facultado a técnica e a

ciência como possíveis organizações capazes de mitigar os danos ambientais pode ser correlacionado a corrente ecologista “evangelho da ecoeficiência”, que segundo Martínez-Alier (2007, p. 29), por influência de Gifford Pinchot, relaciona-se “a gestão científica dos recursos naturais para conseguir sua utilização permanente”.

O projeto político categorizado como educação ambiental também foi abordado uma única vez, apesar da retórica da educação ambiental ser perceptível em diversas falas de vários conselheiros e conselheiras, quando se trata de outros temas:

É, teria que estar mais na educação ambiental, entendeu? E não na educação ambiental de, de... é dos jovens, das criança. Das crianças e jovens, e não de adulto. Tinha que tá a educação ambiental com essas crianças que moram no entorno do Parque, entendeu? Quer..., quer ver uma coisa? Você vai na época de cria de sabiá da praia, anda em torno ali das casas do Parque, todo mundo está com sua gaiola cheia de sabiazinho da praia porque é quinhentos reais, seiscentos reais, o filhotinho de sabiá da praia. Você tá me entendendo? Agora se as crianças fossem educada, preparada para isso, quando eu avô ou pai chegasse lá com uma gaiola para eles dá comidinha “não vô, tá errado, não pode vô, não pode pai”, entendeu? Eles que iriam aconselhar os pais sabe (CO8).

Na explanação acima é possível observar um viés marcado pela ideia do culto à vida silvestre, que é também observada no relato do entrevistado que afirma defender a fiscalização como projeto político no âmbito do CONPARNA Jurubatiba. Visto que essa atividade, para o informante, está relacionada à restrição e proibição dos usos e práticas inadequadas a uma Unidade de Conservação de Proteção Integral:

Defender a parte da fiscalização. Porque o agente ambiental tem uma importância muito grande no Parque, para coibir muitas coisas, como degradação ambiental, a questão dos resíduos sólidos, ou seja, a questão da conscientização ambiental. Uma questão da degradação é os resíduos sólidos e orgânicos (CO23).

Por fim, a última categoria originada das respostas fornecidas pelos entrevistados, consiste na intitulada por nós como educação e pesquisa, pois o informante ressaltou considerar o Parque como um espaço de ampla possibilidade na relação entre a educação formal e a não formal relativas às questões ambientais:

Quer dizer, então eu vejo até como biólogo formador de professor, estudioso do ensino, é..., o ambiente do Parque ele é um repositório enorme, né, de, de possibilidades de aulas de campo, de produção é..., de vídeos, de documentários, enfim, produção mais audiovisual também aplicada ao desenvolvimento de materiais didáticos, né, de discussões ambientais. Então assim eu vislumbrei o envolvimento no conselho como você tá mais próximo

também..., ter mais acesso a, a estrutura administrativa do Parque e contribuir nessa discussão também (CO11).

Após todas as explicações acima, reconhecemos a complexidade e abrangência dos projetos políticos que as conselheiras e conselheiros afirmam adotar. Alguns informantes relataram defender no interior do CONPARNA Jurubatiba mais de um projeto político, o que demonstra a multiplicidade de interesses dos grupos (e das instituições que estes representam).

Também foi perceptível, que apesar de distintas, algumas categorias se inter-relacionam, como a relativa ao turismo e a defesa dos interesses dos municípios, visto que ambas tem como finalidade o desenvolvimento local dos municípios limítrofes com ao Parque.

Por mais que os projetos políticos tenham sido categorizados e abordados de maneira conjunta no interior de cada categoria, em muitos relatos, estes são bem díspares, como podemos observar nos relatos dos entrevistados que informaram ter como projeto político a proteção da natureza. A preocupação nesses relatos divergiu na forma como cada informante reconhece a natureza e sua relação com as sociedades humanas, assim como no modo de entender como os riscos ambientais atingem as diferentes pessoas, em principal, as oriundas de classes mais subalternas.

Nesse sentido, as ideias mais recorrentes estão relacionadas a uma mescla da corrente ecologista “culto à vida silvestre” e do “evangelho da ecoeficiência”, observada nos relatos dos conselheiros e conselheiras que afirmam defender a potencialização da proteção da natureza *stricto sensu* e a proteção da natureza em articulação com as comunidades ao redor, assim como aqueles que relatam ter como projeto político o fomento ao turismo, a educação ambiental, a fiscalização e a defesa dos interesses municipais. A percepção de natureza sob a influência da corrente ecologismo dos pobres só foi perceptível em três relatos, dois referentes à categoria manutenção dos modos de vida e de uso do território e um observado na subcategoria proteção da natureza em consonância com a proteção da sociodiversidade.

Esses resultados nos sugerem questões de fundo pungentes, pois não revelam apenas o entendimento que os informantes possuem a respeito das relações entre ser humano e natureza, mas também demonstram como os atores compreendem as relações dos seres humanos entre si, ao presumir que todos os seres humanos causam o mesmo impacto a natureza, através das ideias derivadas do “culto à vida silvestre” e do “evangelho da ecoeficiência”. O que constitui, ao mesmo tempo, negar a nossa

complexa estrutura hierárquica de relações sociais e homogeneizar os seres humanos. Sobre essa questão Porto-Gonçalves (2013) afirma que:

A natureza é, em nossa sociedade, um objeto a ser dominado por um sujeito, o homem, muito embora saibamos que nem todos os homens são proprietários da natureza. Assim, são alguns poucos homens que dela verdadeiramente se apropriam. A grande maioria dos homens não passa, ele também, de objeto que pode ser até descartado. A visão tradicional da natureza-objeto versus homem-sujeito parece ignorar que a palavra sujeito comporta mais de um significado: ser sujeito quase sempre é ser ativo, ser dono do seu destino. Mas o termo indica também que podemos ser ou estar sujeitos – submetidos – a determinadas circunstâncias e, nesta acepção, a palavra tem conotação negativa (PORTO-GONÇALVES, 2013, p. 27).

O ecologismo dos pobres, corrente que se preocupa com os riscos ambientais sofridos pelas classes subalternas e que reconhece que estas são as mais impactadas pelos agravos ambientais e pelos processos de uso do solo e territórios (neste último caso inclui a instauração de UCs), é sub-representada nos relatos dos conselheiros e conselheiras, o que pode indicar que o aspecto classicista do CONPARNA Jurubatiba e a dificuldade dos grupos subalternos em exercer a hegemonia e difundir suas ideologias.

Observamos também que os projetos políticos defendidos pelos conselheiros e conselheiras relacionam-se com as pautas elaboradas pela presidência do CONPARNA Jurubatiba, portanto, a temática que tem sobressaído nas reuniões é a questão turística. Esse projeto, que tem hegemonia sobre os demais, é sustentado tanto por conselheiros e conselheiras, quanto pela presidência do conselho. Nesse sentido, as instituições que buscam, no conselho, dar vazão ao fomento do turismo, têm ao seu lado o órgão gestor do PARNA, e, portanto, conseguem exercer a hegemonia em algum grau.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foster (2005) nos mostra que para Marx, através do conceito de metabolismo social, ao trabalhar a natureza o ser humano não apenas a transforma como também muda a si mesmo. Com os trabalhos acadêmicos não é diferente, os avanços nas pesquisas e nas análises nos permitiram vislumbrar novas perspectivas, novas possibilidades de olhar os dados e o contexto em questão. Assim como de nos retribuímos como pesquisadoras, como profissionais e como pessoas coletivas que somos. Esse talvez tenha sido um dos grandes aprendizados desta tese.

Porém, para além dessa acepção subjetiva de produção e reprodução de conhecimentos, numa acepção mais pragmática, de nossa perspectiva consideramos que atendemos os objetivos traçados no início da pesquisa.

Com a análise do desenho institucional podemos observar que existem pontos favoráveis para o estabelecimento de um processo participativo, no sentido de possibilitar o diálogo, a negociação e até mesmo a deliberação por parte dos diversos segmentos que participam deste conselho (mesmo sendo um conselho consultivo). Questões consideradas positivas por pesquisadores que se dedicam ao estudo dos conselhos são observadas, tais como: a paridade e a pluralidade, a possibilidade de atualização e renovação das representações que fazem parte do conselho, a existência de uma estrutura organizacional e o tempo relativamente longo do conselho.

No entanto, alguns pontos podem ser aprimorados: a organização prévia de um calendário de reuniões e a instituição da secretaria executiva, muito necessária para que não haja centralização das demandas em alguns componentes da estrutura organizacional.

Ademais, questões relacionadas com a pluralidade e a paridade vão além da abordagem quantitativa, já que a sociedade civil é heterogênea e formada por diversas classes que possuem projetos políticos e intencionalidades distintas. De modo que, apenas manter o número de membros da sociedade civil igual ao da sociedade política não garante a paridade. Uma estratégia interessante que o ICMBio vem traçando é a setorização do conselho de acordo com os usos que cada instituição conselheira faz do território. No entanto, não existe uma relação de paridade entre estes setores, assim alguns destes setores possuem menor número de membros do que outros.

No que diz respeito à pluralidade, por mais que o conselho mantenha um número expressivo de instituições participantes, para que a pluralidade seja realmente alcançada é necessário que as relações hegemônicas sejam simétricas, de modo que todos os grupos possuam protagonismo, voz e capacidade negociação.

Ao analisar a efetividade deliberativa e as relações hegemônicas, observamos que o protagonismo de cada instituição conselheira relaciona-se estritamente ao projeto político defendido por cada uma. Projetos que possuem maior aceitação pela maioria dos membros do plenário são mais acolhidos. Assim, verificamos que o projeto político turismo/desenvolvimento local tem hegemonia em relação aos outros. Já os projetos políticos defendidos pelos grupos mais subalternos, relacionados ao movimento de justiça ambiental ou “ecologismo dos pobres” (principalmente aquele descrito por nós como “Manutenção dos modos de vida e de uso do território”) não conseguem exercer sua hegemonia.

O projeto político turismo/desenvolvimento local relaciona-se ao sistema capitalista de produção e ao “evangelho da ecoeficiência”. Visto que a crença na conciliação entre crescimento econômico e proteção da natureza, em uma acepção macrossocial (para além do microcosmos do CONPARNA Jurubatiba), é reflexo da ideologia burguesa, consolidando a hegemonia destes grupos não apenas na macroestrutura nacional como também no interior do Conselho do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.

Das vinte oito defesas analisadas, apenas quatro faziam referência à corrente ecologista “ecologismo dos pobres ou justiça ambiental”. Interpretamos que estes dados nos fornecem pistas sobre o entendimento das relações entre humanidade e natureza, mas, além disto, também demonstram a compreensão que os atores possuem das relações dos seres humanos entre si, ao homogeneizar a sociedade civil e desconsiderar que os riscos ambientais atingem as diferentes classes de modo diferente.

Diante dessas constatações, relativas à imposição da hegemonia burguesa e ao parco protagonismo dos grupos subalternos, recomendamos que estes grupos se unam em aliança no intuito de amplificar e fortalecer suas demandas e, posteriormente, consolidar uma hegemonia subalterna.

A análise das pautas do conselho constituiu em outro ponto que nos permitiu refletir sobre a efetividade deliberativa e a hegemonia no interior do CONPARNA Jurubatiba. O assunto mais recorrente nas pautas foi relativo ao Plano de Uso Público e ao Zoneamento Ambiental (um tema está relacionado com o outro), o que novamente

indica a hegemonia do projeto político turismo em detrimento dos outros projetos. O tema relativo ao TAC dos pescadores também obteve certa frequência (duas como ponto de pauta e duas surgidas a partir das discussões no conselho), contudo, o que constatamos é que os próprios pescadores não possuem protagonismo nestas discussões.

Ainda sobre a eficácia deliberativa, observamos que dos graus de participação descritos por Bordenave (1985) o mais frequente no CONPARNA Jurubatiba foi o de “informação”, que apesar de ser o menor grau, possui sua importância. Contudo, em quatro situações observamos a realização da consulta facultativa ou obrigatória e o grau de elaboração/recomendação. O que nos mostra que o conselho não opera somente com a prestação de informações e que existe um diálogo entre a presidência e o plenário. Este último é capaz de delinear, em certos aspectos, a decisão da gestão do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.

Com relação ao nosso último objetivo traçado, o mapeamento dos conflitos, foram identificados, de acordo com as definições de Acsehrad (2004), cinco conflitos: relativos à elaboração do Plano de Manejo do PARNA, relacionado ao bairro do Lagomar, entre os pescadores da Lagoa de Carapebus e o Parque, entre o PARNA e o TEPOR e relativo à abertura de barra.

Apesar de todos esses conflitos ocorrerem pelo usufruto do território, são bem diferentes no que diz respeito às intenções desse uso. Os conflitos relativos aos pescadores da Lagoa de Carapebus e aos moradores do Lagomar envolvem lutas por justiça ambiental. O movimento “ecologismo dos pobres” é bem evidente em ambos os contextos, visto que os conflitos são protagonizados por grupos subalternos que buscam assegurar seus meios de vida e sustento.

O conflito relacionado à abertura da barra da Lagoa de Carapebus é também travado por alguns grupos subalternos em contraposição à proibição da abertura da barra ratificada pelo PARNA, por pesquisadores e ambientalistas. Contudo, o que diferencia este conflito dos dois primeiros é a heterogeneidade dos grupos que reivindicam a abertura da barra, sendo constituído não apenas por pescadores e moradores locais (grupos mais subalternos), mas também por veranistas e pelo poder público de Carapebus. De forma que este conflito não representa de modo fidedigno o movimento do “ecologismo dos pobres”, ademais, a abertura da barra produz também embates com os moradores do Assentamento João Batista Soares devido aos problemas no abastecimento de água que a abertura da barra provoca.

O conflito relativo à elaboração do Plano de manejo do Parque remete as disputas travadas principalmente entre as prefeituras de Carapebus e Quissamã e os pesquisadores que atuavam na área. O embate foi travado devido às ideias relativas ao “evangelho da ecoeficiência” advinda do poder público e do pensamento análogo ao do “culto à vida silvestre” dos pesquisadores e pesquisadoras.

Por fim, o conflito relativo ao TEPOR reúne os grupos que se rivalizam em outros conflitos – pescadores, ambientalistas, alguns órgãos das prefeituras locais e pesquisadores – em contraposição ao empreendimento. Esse conflito é bem interessante por observamos a tentativa de desarticular o grande capital e sua estratégia transformista da chantagem locacional, colocando diversos grupos em aliança. O CONPARNA Jurubatiba conduziu os debates a respeito da implantação do TEPOR e propiciou o enfrentamento com o empreendimento. O que demonstra o potencial destas instituições participativas para desmantelamento da revolução passiva burguesa.

Em todos esses conflitos analisados o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba transita por diferentes posições, sendo algumas hegemônicas (como no caso dos pescadores da Lagoa de Carapebus) e outras não (conflito com o TEPOR). O que demonstra a complexidade envolvida nesta instituição participativa, suas potencialidades e contradições. Este pode ser um instrumento da revolução passiva burguesa e do transformismo, e, por outro lado, ser uma instituição de desarticulação da revolução passiva.

Outras potencialidades que surgem da implementação do CONPARNA Jurubatiba consistem no próprio Plano de Uso Público que foi trabalhado em consonância com o plenário e possibilitou a intermediação dos interessados diretos, como as prefeituras e pequenos empresários. Assim como a criação do Grupo “Embaixadores do Parque”, que visa estabelecer uma aliança entre os pequenos empresários da região para que estes consigam fazer frente às grandes empresas turísticas.

Por fim, conseguimos observar que o CONPARNA Jurubatiba apresenta inúmeras contradições e desafios, que podem reafirmar e até mesmo aprofundar o *status quo*. Por outro lado, foram também averiguadas potencialidades que não podem ser menosprezadas, muito pelo contrário, estas precisam ser estudadas mais a fundo, a exemplo dos embates com o TEPOR e o grupo Embaixadores do Parque. Não podemos ignorar que as instituições participativas possuem a possibilidade de inovação e de transformação caso consigam se desvencilhar das amarras produzidas pela revolução

passiva e pelo transformismo. Em tempos onde a participação tem sido combatida pelos órgãos públicos federais (a exemplo do Decreto nº 9.759/2019 e do Decreto nº 10.224/2020), conservar e aperfeiçoar estas instituições são, sem dúvida, estratégias de resistência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIRACHED C. F. A & TALBOT, V. *Conselhos gestores de Unidades de Conservação Federais: um guia para gestores e conselheiros*. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Coordenação de Gestão Participativa, 2014.

ACSELRAD, H. *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 296 p., 2004.

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A. & BEZERRA, G. N.. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos avançados*, **24** (68): 103-119, 2010.

ALMEIDA, D. C. R. & CUNHA, E. S. M.. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: Pires, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 109 - 123, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf. Acesso em: 21/09/2018.

ALMEIDA, A. M. V.. *Carapebus nas páginas do passado*. Niterói: Muiraquitã, 310 p., 2013.

ALMEIDA, C. & TATAGIBA, L.. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, (109): 68-92, 2012.

ALVES, J.N.. *Quissamã: o meio ambiente e seus recursos naturais*. Rio de Janeiro: DRM, 1998.

AMARAL, M. L. R. & FREITAS, R. P. M. *Proposta de criação de Unidades de Conservação de Carapebus – RJ*. Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Carapebus, 2017.

ANGELI, J. M.. Gramsci, hegemonia e cultura: relações entre sociedade civil e política. *Revista Espaço Acadêmico*, (122): 123-132, 2011.

ARAÚJO, L.R., SETUBAL, R.B., NASCIMENTO, M.O., SANTAMGELO, J.M. & BOZELLI, R.L. O zooplankton das lagoas costeiras do Norte Fluminense. *Cadernos do NUPEM*, 4, 05-21, 2010.

AREOSA, A. C. L. *Relatório do auditor independente sobre o demonstrativo financeiro do “Termo de Execução de TAC – Chevron do Brasil”*. Rio de Janeiro: Grant Thornton Auditores Independentes, 2016.

ARRIGONI, M. T.. Gramsci: universidade, jornalismo e política. *Perspectiva*, **5** (10): 66-80, 1988.

AVRITZER, L.. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Pires, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 13-25, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf. Acesso em: 21/09/2018.

AVRITZER, L.. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 3ª ed., 2016.

AZEVEDO, H, J.. *Uma análise da Cadeia Produtiva de Cana-de-açúcar na região norte fluminense*. Observatório Socioeconômico da região norte fluminense: Boletim técnico nº 6, 51 p., 2002.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2006.

BARROS -PLATIAU, A.F.. *O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA), 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1618.pdf. Acesso em: 12/02/2018.

BARUQUI, S. S. C.. *A cidade formal e a cidade informal em Macaé: uma análise do crescimento habitacional na década de 90*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Candido Mendes. Campos dos Goytacazes, 120 p., 2004.

BERNADES, J. A. & FERREIRA, F. P. M.. Sociedade e Natureza. In: CUNHA, S. B. & GUERRA, A. J. T. (Org.). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 250p., 2009.

BIANCHI, A.. Revolução passiva: o futuro do pretérito. *Crítica Marxista*, **23** (23): 34-57, 2006.

BIANCHI, A.. Estratégia do contratempo: notas para uma pesquisa sobre o conceito gramsciano de hegemonia. *Cadernos Cemarx*, (4): 9-39, 2007.

BIANCHI, A.. *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. Campinas: Alameda Editorial, 320 p., 2008.

BIANCHI, A.. Revolução passiva e crise de hegemonia no Brasil contemporâneo. *Outubro Revista*, (28): 27-35, 2017.

BOOKCHIN, M.. *Ecologia social e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Rizoma, 2ª ed., 2015.

BORDENAVE, J. E. D.. *O que é participação*. São Paulo: Editora Brasiliense S.A, 84 p., 1985.

BOTELHO, E. S.. *Visitação e Turismo em Parques Nacionais: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ)*. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção (COPPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 355 p., 2018.

BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal, 1965. DOU de 16/9/1965.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: DOU de 5/10/1988.

BRASIL. *Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989*. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nº 6.535, de 15 de junho de 1978, e nº 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília: DOU de 20/07/1989.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. *Primeiro relatório nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica: Brasil*. Brasília: MMA, 1998. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/7926>. Acesso em: 21/02/2018.

BRASIL. *Decreto de 29 de abril de 1998*. Cria o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Brasília: DOU de 30/04/1998.

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. Brasília: DOU de 19/07/2000.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. DOU de 23/08/2002.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Segundo relatório nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica: Brasil*. Brasília: MMA, 347 p., 2004. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/agencia-informma/item/7928-segundo-relat%C3%B3rio>. Acesso em: 05/03/2018.

BRASIL. *Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006*. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências, 2006. DOU de 17/4/2006.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: DOU de 18/11/2011.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: DOU de 28/5/2012.

BRASIL. *Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências. Brasília: DOU de 7/12/2012.

BRASIL. *Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013*. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Brasília: DOU de 5/06/2013.

BRASIL. *Decreto nº 8.974, de 24 de janeiro de 2017*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e função de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília: DOU de 25/01/2017.

BRUST, C. População discute um novo tempo para Macaé. *Prefeitura Municipal de Macaé*, 2017. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/populacao-discute-um-novo-tempo-para-macaee#prettyPhoto>. Acesso em 31/05/2019.

BURAWOY, M.. *O marxismo encontra Bourdieu*. Campinas: Editora da Unicamp, 183 p., 2010.

CAMPOS, R.. *Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba*. Macaé: Íris Mídia, 2015.

CARAPEBUS reúne pesquisadores para discutir área de restinga. *O Debate: Diário de Macaé*, Macaé, p.5, 09 jul., 1997.

CARVALHO, A. *Apontamentos para a história da capitania de S. Thomé*. Campos dos Goytacazes: Typ. E Lith. De Silva, Carneiro e Comp., 1888.

CARVALHO, J. M.. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 12ª ed., 2009.

CARVALHO, J. M.. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 3ª ed., 196 p., 2014.

CASTELLS, M.. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 271 p., 2013.

CEAM. *Parecer Técnico de Licença Prévia - CEAM nº 46 /14*. Rio de Janeiro. Publicado em 15/06/2016. Disponível em: <http://200.20.53.6/meioambiente/arquivos/licenciamento/parecer/249780/Parecer%20T%C3%A9cnico%20de%20Licen%C3%A7a%20Pr%C3%A9via%20CEAM%2046_n14_RV7.pdf>. Acesso em: 13/06/2019.

CHAUÍ, M.. *Conformismo e resistência*. Belo Horizonte: Autêntica Editora; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 331 p., 2014.

COMPARATO, F. K.. *Para viver a democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 214 p. 1989.

CONAMA. *Resolução CONAMA nº 013, de 06 de dezembro de 1990*. Brasília: DOU de 28/12/1990

CONAMA. *Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Brasília: DOU de 22/12/1997.

CONSELHOS polêmicos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 jun., 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2014/06/1470591-editorial-conselhos-polemicos.shtml> . Acesso em: 30/10/2018.

COSPITO, G. Hegemonia. In: Liguori, G. & Voza P. *Dicionário gramsciano*. São Paulo: Boitempo, 832 p., 2017.

COUTINHO, C. N.. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 142 p., 1992.

COUTINHO, C. N.. De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo, 1ª ed., 2011.

CRIADO o Parque Nacional de Jurubatiba. *O Debate: Diário de Macaé*, Macaé, p.2, 02 maio, 1998.

CRUZ, J. L. V.. Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte fluminense. In: Carvalho, A. M. & Totti, M. E. F. (Orgs). *Formação histórica e econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 328 p., 2006.

CRUZ, J. L. V.. Emprego, crescimento e desenvolvimento econômico: notas sobre um caso regional. *Boletim Técnico do Senac*, **29** (1): 28-39, 2018. Disponível em: [file:///D:/Meus%20documentos/Downloads/527-1003-1-SM%20\(2\).pdf](file:///D:/Meus%20documentos/Downloads/527-1003-1-SM%20(2).pdf). Acesso em: 10/12/2018.

DAGNINO, E.. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: Dagnino, E. (Org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra/UNICAMP, 364p., 2002.

DAGNINO, E.. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Mato, D. (Org.). *Políticas de cidadania y sociedade civil em tiempos de globalizacion*. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, 116p., 2004.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J. & PANFICHI, A.. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Dagnino, E.; Olvera, A. J. & Panfichi, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra: Campinas: Unicamp, 2006.

DEL ROIO, M.. Gramsci e a emancipação do subalterno. *Revista de Sociologia e Política*, **29**: 63-78, 2007.

DEL ROIO, M.. A mundialização capitalista: o conceito gramsciano de revolução passiva. In: MENDONÇA, S. G. L.; SILVA, V. P.; MILLER, S. (Orgs.). *Marx, Gramsci e Vigotski: aproximações*. Araraquara: Junqueira & Marin, 2 ed., 492p., 2012.

DEMO, P.. Avaliação qualitativa: um ensaio introdutório. *Educação e Seleção*, (14): 5-16, 1986.

DEMO, P.. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 176p., 1988.

DEMO, P.. *Pobreza política*. Campinas: A&A&A, 109p., 1996.

DIEGUES, A. C.. *Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar*. São Paulo: Cemar USP, 301 p., 1983.

DIEGUES, A. C.. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. *São Paulo em Perspectiva*, 6 (1-2): 22-29, 1992.

DIEGUES, A. C.. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 169 p., 2001.

DURAND, J-P. *A sociologia de Marx*. Petrópolis: Vozes, 163 p., 2016.

ESTEVES, F. A. *Do índio Goitacá à economia do petróleo: uma viagem pela história e ecologia da maior restinga protegida do Brasil*. Campos dos Goytacazes: Essentia Editora, 195 p., 2011.

ESTEVES F.A.. Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. In: Campos, R. *Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba*. Macaé: Íris Mídia, p. 22-53, 2015.

EXPOSIÇÃO no senado federal destaca a participação popular. *Jornal da Constituinte*, Brasília, p. 1-8, 29 out. a 8 de nov., 2013. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf>. Acesso em: 25/10/2018.

FARIA, C. F. & RIBEIRO, U. C.. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: Pires, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 372p., 2011.

FARJALLA, M. S.. *Participação no processo de gestão do PARNA da Restinga de Jurubatiba: possibilidades e dificuldades*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 90 p., 2009.

FARJALLA, M. S.; BOZELLI, R. L. & LOUREIRO, C. F. B.. Justiça Ambiental e Reconhecimento: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. *Floresta e Ambiente*, 18 (4): 460-468, 2011.

FAUSTINO, C. & FURTADO, F.. *Indústria do petróleo e conflitos ambientais na Baía de Guanabara: o caso do Comperj. Relatório da missão de investigação e incidência*. Plataforma Dhesca - Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente. Rio de Janeiro, 81p., 2013.

FELTRAN, G. de S.. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: Dagnino, E.; Olvera, A. J. & Panfichi, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra: Campinas: Unicamp, p. 371- 416, 2006.

FOLADORI, G. O metabolismo com a natureza. *Crítica Marxista*, **12**: 105-117, 2001.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. & MOURA, A. M. M.. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. *Revista de Sociologia e Política*, **20** (42): 183-198, 2012.

FONTES, M.. Com 35 mil habitantes Lagomar ainda apresenta problemas. *O Debate: Diário de Macaé*, Macaé 02 abr., 2017. Disponível em: <https://www.odebateon.com.br/site/noticia/detalhe/39329/com-35-mil-habitantes-lagomar-ainda-apresenta-problemas>. Acesso em: 02/04/2019.

FONTES, M.. Moradores pedem melhorias no Lagomar: situada no extremo norte da cidade, a localidade é hoje lar para mais de 35 mil pessoas. *O Debate: Diário de Macaé*, Macaé 16 nov., 2015. Disponível em: https://www.odebateon.com.br/site/noticia/impressao/34531/moradores-pedem-melhorias-no-lagomar-?no_redirect=true. Acesso em: 02/04/2019.

FOSTER, J. B.. A ecologia de Marx: materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

FREIRE, P.. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 11º ed., 107p., 1987.

FUENTES, N. M. M.. *Territórios, saberes e imagens: um estudo sobre a percepção da população do entorno sobre o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais e Conservação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Macaé, 142 p., 2013.

FUENTES, N. M. M.; COSTA, R. N. & RUTA, C.. Cinema e educação ambiental no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: reflexões e práticas interdisciplinares e transversais. *Educação e Sociedade*, **37** (136): 893-911, 2016.

FUKS, M.. Democracia e participação no Conselho Municipal de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (Orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, p. 13 - 44, 2004.

FUKS, M. & PERISSINOTTO, R.. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **21** (60): 67-81, 2006.

GABRIEL, A. H. D. & LUZ, M. (Orgs.). *Roteiro dos sete capitães: documentos e ensaios*. Macaé: Funemac Livros, 152 p., 2012.

GADOTTI, M.. Perspectivas atuais da educação. *São Paulo em Perspectiva*, **14** (2): 3-11, 2000.

- GALANTE, M. L. V; BESERRA, M. M. L. & MENEZES, E. O.. *Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica*. Brasília: IBAMA, 136 p., 2002.
- GIUSTINA, E. F. D. & LUIZ, D. E. C.. Sociedade civil e participação: concepções hegemônicas e contra hegemônicas. *Em Tese*, **1** (10): 67-92, 2013.
- GODOY, A. S.. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas São Paulo*, **35** (3): 20-29, 1995.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 122p., 2011a.
- GOHN, M. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Poítica e Sociedade*, **10** (18): 223-244, 2011.
- GOHN, M. G. Educação não formal, aprendizagem e saberes em processos participativos. *Investigar em Educação*, **1**: 35-50, 2014.
- GOLDENBERG, M.. A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Record, 8ª ed., 107 p., 2004.
- GOMES, M. A.. Uma escritura endiabrada? . In: Gabriel, A. H. D. & Luz, M. (Orgs.). *Roteiro dos sete capitães: documentos e ensaios*. Macaé: Funemac Livros, p. 129 - 145, 2012.
- PORTO-GONÇALVES, C. W.. *Os descaminhos do meio ambiente*. São Paulo: Contexto, 148 p., 2013.
- GRAMSCI, A.. Sindicalismo e conselhos. In: Gramsci, A. & Bordiga, A.. *Conselhos de Fábrica*. São Paulo: Editora Brasiliense, 121 p., 1981.
- GRAMSCI, A.. *Cadernos do cárcere*: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v1, 494 p., 1999.
- GRAMSCI, A.. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v2, 334 p., 2001.
- GRAMSCI, A.. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v5, 461 p., 2002.
- GRAMSCI, A.. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v3, 428 p., 2007.
- GUDYNAS, E. & EVIA, G.. *El Concepto de Ecología Social*. Documento Claes. Disponível em <http://ambiental.net/category/ecologia-social/>. Acesso em 24/06/2017.
- HAGUETTE, T.M.F.. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis: Editora Vozes, 224 p., 2007.
- HOBBSBAWN, E.. *Como mudar o mundo: Marx e o marxismo*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 424 p., 2011.

HONNETH, A.. *A luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos*. São Paulo: Editora 34, 296 p., 2003.

IBAMA. *Portaria nº 97, DE 6 DE AGOSTO DE 2002*. DOU de 07/08/2002.

IBAMA. *Portaria nº 13, DE 22 DE MARÇO DE 2005*. Dou de 22/03/2005.

ICMBIO. *Portaria nº 54, de 1º de agosto de 2008*. DOU de 04/08/2007.

ICMBIO. *Plano de Manejo do Parque Nacional da Restinga da Jurubatiba*. Encarte 1, 2, 3, e 4: Brasília, 2007. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/parna_jurubatiba.pdf. Acesso em: fev. 2018.

ICMBIO. *Portaria nº 10, de 12 de fevereiro de 2014*. Renova o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba no estado do Rio de Janeiro. DOU de 13/02/2014.

ICMBIO. Instrução Normativa nº 09, de 05 de dezembro de 2014. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. DOU de 12/12/2014.

ICMBIO. Parecer Técnico nº 07 /2014-ALA/CR8/ICMBIO/RJ, de 11 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://200.20.53.6/meioambiente/arquivos/licenciamento/parecer/249780/Parecer_T%C3%A9cnico_ICMBIO%2007_2014_GT_TEPOR_.pdf> Acesso em: 29/04/2019.

ICMBIO. *Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação – ROVUC*. Organizadores: Allan Crema e Paulo Eduardo Pereira Faria. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, 43. P., 2018.

ICMBIO. *Dados gerais UCs: junho 2018*. Disponível em http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/DadosGerais_UC_junho_2018.pdf. Acesso em: 13/12/2018.

INEA. Licença Prévia (LP) nº IN034833. A Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, no uso das atribuições que lhe são concedidas pelo art. 5º, § 1º, I, da Lei nº 5.101, de 4 de outubro de 2007 e pelo art. 56, do Decreto nº 41.628, de 12 de janeiro de 2009, concede a presente Licença Prévia a TEPOR – Terminal Portuário de Macaé LTDA. Rio de Janeiro. Expedida em 21/06/2016.

IUCN. *Guidelines for applying protected area management categories*. Switzerland: IUCN, 2008.

JACOBI, P. R.. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. *Saúde e Sociedade*, **8** (1): 31-48, 1999.

IRVING, M. A.. Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil? *Sinais Sociais*, **4** (12): 122-147, 2010.

ITI CONSULTORIA AMBIENTAL. *Projeto Terminal Portuário de Macaé (TEPOR) – Macaé/RJ*. Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) – Revisão 00. Rio de Janeiro: Iti Consultoria Ambiental, 2018.

JUIZ Federal visita Lagomar e vai rever liminar. *Prefeitura Municipal de Macaé*, Macaé, 01 fev., 2005. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/juiz-federal-visita-lagomar-e-vai-rever-liminar>. Acesso em 03/04/2019.

KNAUSS, P.. *Macaé: história e memória*. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, Fundação Macaé de Cultura, 86 p., 2001.

KNAUSS, P. & SANTOS, F. V.. O roteiro dos sete capitães: história do documento. In: Gabriel, A. H. D. & Luz, M. (Orgs.). *Roteiro dos sete capitães: documentos e ensaios*. Macaé: Funemac Livros, p. 93 - 128, 2012.

KONDER, L.. *A questão da ideologia*. São Paulo: Companhia das Letras, 277 p., 2002.

LAGO, A. A. C.. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das nações unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag): Ministério das Relações Exteriores, 2006. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf. Acesso em: 26/01/2018.

LAMEGO, A. R.. *O homem e o brejo*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do I.B.G.E., 1945.

LAMEGO, A. R.. *O homem e a restinga*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do I.B.G.E., 1946.

LAMEGO, A. R.. *Macaé a luz de documentos inéditos*. Anuário Geográfico do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do I.B.G.E., 1958.

LAVALLE, A. G.. Participação: valor, utilidades, efeitos e causa. In: Pires, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 372 p., 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf. Acesso em 13/09/2018.

LEAL, G. F.. Justiça Ambiental, Conflitos Latentes e externalizados: estudo de caso de pescadores artesanais do norte-fluminense. *Ambiente & Sociedade*, **16** (4): 83-102, 2013.

LEAL, G. F.; MARTINS, R. L. & VIEIRA, T. W. M.. Pescadores artesanais indústria do petróleo e neodesenvolvimentismo: conflitos e injustiça ambiental. *Ética socioambiental* (no prelo).

LEFF, E.. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. *Olhar de professor*, **14** (2): 309-335, 2011.

LEFF, E.. *A aposta pela vida: imaginação sociológica e imaginários sociais nos territórios ambientais do Sul*. Petrópolis: Editora Vozes, 510 p., 2016.

LERNER, F. *Assentamentos de reforma agrária e unidades de conservação: um estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental no entorno do Parque Nacional de Restinga de Jurubatiba*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, *campus Macaé*. Macaé, 129 p., 2016.

LOBO, C.. ICMBio inaugura Complexo de Visitação do Parque da Restinga de Jurubatiba. *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO NOTÍCIAS*, 12 jun., 2014. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/4-destaques/4857-icmbio-inaugura-complexo-de-visitacao-do-parque-da-restinga-de-jurubatiba>. Acesso em 04/04/2019.

LOUREIRO, C. F. B.. Educação Ambiental Transformadora. *In: Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Identidades da educação ambiental brasileira*. Brasília: Edições MMA, 156 p. 2004.

LOUREIRO, C. F. B.. *Sustentabilidade e Educação: um olhar da ecologia política*. São Paulo: Cortez, 128 p., 2012.

LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M. & FRANCA, N.. *Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Ibase, 43 p., 2003. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/educacaoambientalegestao-participativaemunidadesdeconservacao.pdf>. Acesso em: 15/08/2018.

LOUREIRO, C.F.B. & AZAZIEL, M.. Áreas protegidas e “inclusão social”: problematização do paradigma analítico-linear e seu separatismo na gestão ambiental. *In: Irving, M.A. (Org.) Áreas Protegidas e Inclusão Social: Construindo Novos Significados*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 222 p., 2006.

LOUREIRO, C. F. B. & CUNHA, C. C.. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade*, **11** (2): 237-253, 2008.

LOUREIRO, F. C. B. & LAYRARGUES, P. P.. Ecologia política, justiça e educação ambiental crítica: perspectivas de aliança contra-hegemônica. *Trabalho, Educação e Saúde*, **11** (1): 53-71, 2013.

LOUREIRO, W. L. M.; NETO, J. V.; NETO, R. S. & BARROS, S. R. S.. A indústria do petróleo em Macaé: características e impactos socioeconômicos sob a ótica do desenvolvimento sustentável. *Vértices*, **16** (2): 189-220, 2014.

LÖWY, M.. *O que é ecossocialismo?* São Paulo: Cortez, 2ª ed., 128 p., 2014.

LÖWY, M.. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. *In: JINKINGS, I; DORIA, K; CLETO, M (Orgs.). Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, p. 61-67, 2016.

LÜCHMANN, L. H. H.. O desenho institucional dos Conselhos Gestores. *In: Lyra, R. P. (Org.). Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Editora UFPB, 390 p., 2009.

MACAÉ. *Lei Complementar nº 076/2006*. Institui o Plano Diretor do Município de Macaé. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1270002165.pdf>. Acesso em: 12/11/2017.

MAESTRI, M. & CANDREVA, L.. *Antonio Gramsci: vida e obra de um comunista revolucionário*. São Paulo: Expressão Popular, 223 p., 2009.

MARGARIT, E.. As armadilhas do discurso que envolve o processo de implantação de usinas hidrelétricas na Amazônia. *Ciência Geográfica*, **12** (1): 150-163, 2013.

MARTÍNEZ-ALIER, J.. *O ecologismo dos pobres*. São Paulo: Contexto, 384 p., 2007.

MARTÍNEZ-ALIER, J.. La ecología política y el movimiento global de justicia ambiental. *Ecología Política: cuadernos de debate internacional*, **50**: 55-61, 2015.

MARX, K. & ENGELS, F.. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Expressão Popular, 1 ed., 68 p., 2008.

MASTERPLAN CONSULTORIA DE PROJETOS DE MEIO AMBIENTE. *Relatório de Impacto Ambiental do Terminal Portuário de Macaé*. Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) – Revisão 00. Rio de Janeiro: Masterplan, 2013a.

MASTERPLAN CONSULTORIA DE PROJETOS DE MEIO AMBIENTE. *Relatório de Impacto Ambiental do Terminal Portuário de Macaé*. Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) – Revisão 01. Rio de Janeiro: Masterplan, 2013b.

MEDEIROS, R.. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, **9** (1): 41-64, 2006.

MEDEIROS, R., IRVING, M.A. & GARAY, I.. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, **9**: 83-93, 2004.

MERCADANTE, M.. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, p.03-41, 2001.

MIGUEL, L. F.. Igualdade e democracia no pensamento político. In: MIGUEL, L. F. (Org.). *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora Unesp, p. 7- 23, 2016.

MMA. *Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação*. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 62 p., 2006.

MINAYO, M. C. S.. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: Minayo, M.C.S. (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Editora Vozes, 21ª ed., 80 p., 1994.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta que entre si celebram de um lado o Ministério Público Federal e de outro Chevron Brasil Upstream Frade LTDA., Chevron Latin America Marketing LCC e*

Transocean Brasil LTDA. com a interveniência da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. 20º Ofício - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, 2013.

MIRES, F.. *O discurso da natureza: ecologia e política na América Latina*. Florianópolis: Editora da UFSC; Bernúncia Editora, 242 p., 2012.

MORAES, D.. Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. *Revista Debates*, 4 (1): 54-77, 2010.

MORIN, E.. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 128 p., 2006.

MOSCOVICI, S.. *Natureza: para pensar a ecologia*. Rio de Janeiro: Mauad X, Instituto Gaia, 254 p., 2007.

MUDANÇA de regime por decreto. *Estadão*, São Paulo, 29 mai., 2014. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-1173217>. Acesso em: 30/10/2018.

NASCIMENTO, D. R. & SILVA, M. A. D.. As fontes em tempos de D. João: abastecimento de água e escoamento no Rio de Janeiro oitocentista. *Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro*, (2): 58-73, 2008.

NETO, R. S.. Indústria e desenvolvimento na região Norte Fluminense: crescimento econômico e o problema da extrema heterogeneidade econômico-espacial no estado do Rio de Janeiro. In: Carvalho, A. M. & Totti, M. E. F. (Orgs). *Formação histórica e econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 328 p., 2006.

NEVES, R. M.. *Análise dos impactos da indústria do petróleo no espaço urbano de cidades pequenas: estudo de caso dos municípios de Carapebus e Quissamã/RJ*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF. Campos dos Goytacazes, 166 p., 2016.

NOBLAT, R.. Decreto agride democracia representativa. *O Globo*, Brasília, 31 mai., 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noblat/posts/2014/05/31/decreto-agride-democracia-representativa-editorial-537806.asp>. Acesso em: 30/10/2018.

O'CONNOR, J.. Es posible el capitalismo sostenible? *Papeles de población*, 6 (24): 9-35, 2000.

PÁDUA, J. A.. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2. ed, 318 p., 2002.

PARADA, A. A.. *Histórias curtas e antigas de Macaé*. Rio de Janeiro: Artes Gráficas, vol. 2, 1995.

PATEMAN, C.. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 157 p., 1992.

PENHA, A. L. N.. A pesquisa histórica e sua contribuição para a construção da memória macaense. In: Amantino M.; Rodrigues, C; Engemann, C. & Freire, J. (Orgs.). *Povoamento, catolicismo e escravidão na antiga Macaé (séculos XVII ao XIX)*. Rio de Janeiro: Apicuri, p. 173-197, 2011.

PENHA, A. L. N.. *Nas águas do canal: política e poder na construção do canal Campos – Macaé (1835-1875)*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, 260 p., 2012.

PESQUISADORES discutem em Carapebus questões ambientais e econômicas. *O Debate: Diário de Macaé*, Macaé, p.3, 03 jul., 1997.

PIQUET, R.. Norte Fluminense: Mudanças e incertezas na era do petróleo. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, (9): 27-35, 2004.

PIQUET, R; TAVARES, E & PESSÔA, J. M.. Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense. *Cadernos Metrópole*, **19** (38): 201-224, 2017.

PORTELLI, H.. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 185 p., 1977.

PRADO, R. B.; FERRAZ, R. P. D.; FIDALGO, E. C. C.; GONÇALVES, A. O.; DANTAS, M.; SILVEIRA, M. M. L.; MELLO, A. G.; MANSUR, K. L; CARVALHO, B. A.; VIEIRA, H. & DOURADO, F.. *Diagnóstico do meio físico da bacia hidrográfica do rio Macabu*. Rio de Janeiro: Embrapa, 86 p., 2004.

PREFEITURA DE MACAÉ. *Plano local de habitação e interesse social: diagnóstico das necessidades habitacionais e estratégias de ação*. Macaé: Secretaria Municipal de habitação, 129 p., 2010.

PREFEITURA DE MACAÉ. *Revisão do Plano Diretor: diagnóstico geral do município de Macaé*. Macaé: Prefeitura de Macaé, 2014.

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. *Parecer RFF nº 21/2015*. Rio de Janeiro. Publicado em 19 de outubro de 2015. Disponível em: <http://200.20.53.6/meioambiente/arquivos/licenciamento/parecer/249780/RFF%2021.15%20-%20E07.002.1325.2013_inv.pdf>. Acesso em: 13/06/2019.

PROPRIETÁRIOS rurais se unem para impedir criação de parque nacional. *O Debate: Diário de Macaé*, Macaé, p.2, 09 dez., 1997.

PUBLIC LAW 88-577. sept. 3, 1964. Disponível em <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-78/pdf/STATUTE-78-Pg887.pdf>. Acesso em 29/04/2019).

PUREZA, F.; PELLIN, A. & PADUA, C.. *Unidades de Conservação: fatos e personagens que fizeram a história das categorias de manejo*. São Paulo: Matrix, 240 p., 2015.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L. O. & OLIVEIRA, M. G. M.. *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim, Weber*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2 ed., 159 p., 2002.

RAIA contesta posição de plantadores de coco. *O Debate: Diário de Macaé*, Macaé, p.2, 11 dez., 1997.

RIBEIRO, E. A.. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. *Evidência* (4): 129-148, 2008.

SANTOS, B. S.. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 92p., 2009.

SANTOS, L.B.. *Conflitos e agendas nas trilhas da política ambiental: debates acerca do processo de criação da APA Costa das Algas e do REVIS de Santa Cruz - ES*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense/UENF, Campos dos Goytacazes, 201 p., 2007.

SANTOS, L.B.. O conflito social como ferramenta teórica para interpretação histórica e sociológica. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, **9** (2): 541-553, 2014.

SANTOS, M. C.. *Contribuição à gestão das lagoas costeiras: conhecimento tradicional, técnico e científico associado ao manejo dos recursos naturais da Lagoa de Carapebus, Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos. Campos dos Goytacazes, 135p., 2008.

SEMERARO, G.. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. *Educação & Sociedade*, 66: 65-83, 1999. SEMERARO, G.. Intelectuais “orgânicos” em tempos de pós-modernidade. *Cadernos Cedes*, **26** (70): 373-391, 2006.

SERRA, R. V. & TERRA, D. T.. Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos. In: Carvalho, A. M. & Totti, M. E. F. (Orgs). *Formação histórica e econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 328 p., 2006.

SILVA, M.C.G.P.V. & TOLEDO, A. C. V.. O princípio da proibição ao retrocesso ambiental das Unidades de Conservação. *Direito ambiental e socioambientalismo*. Florianópolis: CONPEDI, p. 419-435, 2015.

SIMIONATTO, I.. Classes subalternas, lutas de classes e hegemonia: uma abordagem gramsciana. *Revista Katálysis*, **12** (1): 41-49, 2009.

SOFFIATI, A.. Macaé em quatro tempos. Oficina sobre impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas> o caso de Macaé. Niterói: UFF, p. 130-148, 2011. Disponível em: <http://www.uff.br/macaeeimpacto/OFICINAMACAE/pdf/21ArthurSofiatti.pdf>. Acesso em 03/11/2018.

SOFFIATI, A.. Os canais de navegação do século XIX no Norte Fluminense. *Boletim do Observatório Ambiental Alberto Lamego*, **1** (2): 13-23, 2007. Disponível em: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/boletim/article/view/2177-4560.20070010/197>. Acesso em: 25/11/2018.

SOUZA, R.; LEAL, G. F. & MACIEL, F. M.. Participação da sociedade em áreas protegidas: perspectivas da legislação ambiental brasileira. *Veredas do Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, **16** (35): 403-426, 2019.

TATAGIBA, L.. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. (Org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra/UNICAMP, 364p., 2002.

TATAGIBA, L.. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora da UNESP 472 p., 2004.

TATAGIBA, L.. 1984, 1992, 2013. Sobre ciclos de protesto e democracia no Brasil. *Política e Sociedade*, **13** (28): 35-62, 2014.

TEIXEIRA, A. C. C.. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 160 p., 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE/RJ). *Estudos socioeconômicos dos municípios do estado do Rio de Janeiro: Macaé*. Rio de Janeiro: Secretaria-Geral de Planejamento, 133 p., 2017a.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE/RJ). *Estudos socioeconômicos dos municípios do estado do Rio de Janeiro: Carapebus*. Rio de Janeiro: Secretaria-Geral de Planejamento, 129 p., 2017b.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE/RJ). *Estudos socioeconômicos dos municípios do estado do Rio de Janeiro: Quissamã*. Rio de Janeiro: Secretaria-Geral de Planejamento, 133 p., 2017c.

TOTTI, M. E. F. & PEDROSA, P.. Região norte fluminense: terra de contrastes. In: Carvalho, A. M. & Totti, M. E. F. (Orgs). *Formação histórica e econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 328 p., 2006.

VAINER, A. G.. *Território, Meio Ambiente e Conflitos: estudo de caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense/UFF, 212 p., 2010a.

VAINER, A. G.. Ordenamento territorial e conflitos no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. *Anais do V Encontro Nacional da Anppas*, 2010b.

VAZ, A. C. N.. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: Pires, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 372p., 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf. Acesso em: 21/09/2018.

VIANNA, L. W.. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2 ed., 244 p, 2004.

VILELA, M. D. A.. *Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas*. Câmara dos Deputados: Praça 3 Poderes: Brasília, 9 p., 2005.

VOZA, P.. Revolução passiva. In: Liguori, G. & Voza P.. *Dicionário gramsciano*. São Paulo: Boitempo, 832 p., 2017.

WAYURI, J. L. S.; TEIXEIRA, C. F. & FILHO, J. M. A.. *O desenho institucional do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (SC): Limites e Avanços para uma efetiva gestão democrática*. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 2013. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciae politicaspublicas/encontrosinternacionais/pdf-st03-trab-aceito-0365-9.pdf>. Acesso em: 13/12/2018.

APÊNDICE

APÊNDICE I



Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Responsável pelo Projeto:

Renata de Souza (aluna de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais e Conservação– PPGCIAC/UFRJ - Macaé).

E-mail: resouza_1985@yahoo.com.br

Orientada pela professora Dra. Giuliana Franco Leal

Endereço: Avenida São José do Barreto, 764

São José do Barreto, Macaé, RJ

CEP: 27965-145

Telefone: (22) 2141-3976

O Sr. (a) está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada “Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: um olhar sobre a participação em uma Unidade de Conservação” de responsabilidade de Renata de Souza, aluna de doutorado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Nesse documento está descrito os propósitos desta pesquisa e como esta será realizada. O Sr. (a) poderá perguntar e esclarecer qualquer dúvida que tenha. Caso o Sr. (a) tenha perguntas após a entrevista ter iniciado, por favor, não deixe de nos informar, a nossa equipe tem a obrigação de responder. Caso tenha alguma dúvida após a nossa visita o Sr. (a) poderá entrar em contato conosco através dos telefones, e-mails e endereços listados acima.

O objetivo desta pesquisa é compreender as concepções dos conselheiros que estão relacionados com o conselho consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba sobre a temática da participação nessa instância. Para tanto, é necessário entender o que os conselheiros entendem como participação, como esses se enxergam dentro do processo participativo do conselho gestor e como a temática da participação é consolidada dentro do conselho consultivo deste Parque.

Consideramos que sua contribuição será fundamental para a nossa análise. A sua participação é voluntária. As perguntas são elaboradas de forma a não gerar nenhum tipo de constrangimento para o Sr. (a) e a qualquer momento que o Sr. (a) queira, tem o direito de recusar a responder alguma pergunta, interromper sua participação, ou retirar o consentimento sem nenhum tipo de penalidade para o Sr. (a).

Se depois de consentir em sua participação o Sr. (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa.

O Sr. (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Será realizada uma entrevista individual com o Sr. (a), que consiste em algumas perguntas e que deve demorar em torno de uma hora e meia. Esta entrevista será gravada e/ou anotada. Os dados serão mantidos em sigilo de forma que não possa haver sua identificação. Somente a equipe de pesquisa terá acesso a esses dados.

Este estudo não apresenta nenhum risco para o Sr. (a), no entanto, também não trará benefícios imediatos para o Sr. (a), mas uma vez que tenha sido concluído ficaremos satisfeitos em divulgar para todos os entrevistados os resultados.

O Sr. (a) entendeu o que expliquei? Tem alguma pergunta? Quer participar? Concorda com a gravação (ou anotação) da entrevista?

Consentimento Pós- Informação

Eu, _____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser.

Data: ____/____/____

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
NÚCLEO EM ECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL DE MACAÉ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS E
CONSERVAÇÃO

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE IMAGEM E DEPOIMENTOS

Referência: Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: um olhar sobre a participação em Unidades de Conservação.

Pesquisador Responsável: Renata de Souza

Eu _____
_____, depois de conhecer e entender os objetivos, procedimentos metodológicos, bem como de estar ciente da necessidade do uso de meu depoimento, especificados no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), AUTORIZO, através do presente termo, os pesquisadores Renata de Souza e Giuliana Franco Leal, do projeto de pesquisa intitulado “Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: um olhar sobre a participação em Unidades de Conservação” a colher meu depoimento sem quaisquer ônus financeiros a nenhuma das partes.

Ao mesmo tempo, libero a utilização destes depoimentos para fins científicos e de estudos (livros, artigos, slides e transparências), em favor dos pesquisadores da pesquisa, acima especificados.

_____, ____ de _____ de 20____.

Assinatura do Voluntário(a):

Pesquisador Responsável:

Roteiro de entrevistas semiestruturado em profundidade

O roteiro de entrevistas do projeto intitulado “Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: um olhar sobre a participação em Unidades de Conservação” é realizado a partir de uma técnica relativa à metodologia qualitativa denominada entrevista semiestruturada. A entrevista semiestruturada é elaborada de forma a estabelecer um direcionamento da entrevista por parte do pesquisador, no entanto, a ideia básica é que esse direcionamento não seja tão inexorável e direto. A entrevista é orientada por eixos temáticos – que inspiram em diversos graus a análise -, ao invés de perguntas diretas e objetivas, sendo realizado sem uma rigidez formal, proporcionando maior flexibilidade no direcionamento das questões e permitindo aprofundar um assunto ou reconstruir outro, de acordo com os interesses de pesquisadores e entrevistados.

➤ Caracterização e identificação dos entrevistados:

Entrevista n°:

Data:

Local:

Profissão/ocupação:

Escolaridade:

Idade:

Sexo:

Local de nascimento:

Local de moradia:

Tempo de moradia no local atual:

➤ Temas a serem abordados:

1. Conhecimento sobre o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e seu entorno.
2. Memória e valorização do PARNA Jurubatiba pelos entrevistados.
3. Relação sociedade x natureza
4. Relação dos entrevistados com a cidade de residência.

5. Relações dos conselheiros e gestores com o PARNA Jurubatiba (afetivas, de trabalho, estudo e lazer).
6. Avaliação da importância do Parque pelos conselheiros e gestores.
7. Motivações para a participação no conselho consultivo.
8. Projeto político defendido pelo conselheiro.
9. Feedback entre conselheiro e instituição/empresa/associação representada.
10. Participação dos conselheiros em outras instâncias participativas.
11. Relação entre conselheiras/conselheiros e conselheiros/gestores.
12. Análise dos entrevistados sobre as ações dos líderes e dos demais participantes.
13. Grau de participação dos conselheiros.
14. Importância das decisões atribuídas à apreciação pelo conselho.
15. Pertinência das pautas das reuniões e propostas.
16. Definição de pautas (disputas em torno de assuntos considerados pertinentes ou relevantes).
17. Reflexões do entrevistado sobre as suas ações e avaliação de sua participação.
18. Existência de conflitos.
19. Elaboração do Regimento Interno (tópico deverá ser destinado aos conselheiros antigos).
20. Conhecimento das normas do Regimento Interno.

ANEXOS

ANEXO I

Macaé, 26 de julho de 2014.

Declaração Formal

De: AMPEMAC, Associação Mista dos Pescadores

Venho por meio desta declaração, a classe pesqueira reunida na Associação dos Moradores da Barra, reunião esta realizada no dia 25/07/2014 (anexa lista assinaturas dos participantes), diante dos expostos a classe Pesqueira, por este representada se manifesta contra a construção do TEPOR em Macaé. Consideramos que os projetos sociais oferecidos são de responsabilidade governamental e não precisam do empreendimento para ser executados.

Consideramos o projeto é inviável, pois pretende ser construído exatamente na área onde se encontra a nossa mais importante e tradicional zona pesqueira, que seria totalmente destruída. Consideramos que o porto do Açú é muito próximo, e quando interligado à Macaé por uma rodovia - cerca de 100 km somente - vai realizar um desenvolvimento regionalizado, evitando prejudicar somente ao nosso município, que já está saturado de incontáveis problemas. Consideramos que nossa tradicional atividade profissional não pode ser destruída, pois gera recursos financeiros para centenas de famílias e alimento para muitas pessoas no estado e no país.

Considerando que Macaé já representou 80% do peso-pesca no estado do Rio de Janeiro, e que esta riqueza natural e sustentável não pode ser simplesmente exterminada.

Considerando que a região costeira de Macaé, Rio das Ostras, Barra de São João, Búzios e o

arquipélago de Santana, e o Rio Macaé (que já sofre com esgotos) receberão mais substâncias poluidoras e cancerígenas que irão desqualificar drasticamente os nossos produtos. Nossa atividade precisa existir quando o Petróleo se esgotar, porque fornecemos alimentos de excelente qualidade. Diversidade e quantidade, e já vem sofrendo enormes perdas ao longo destes anos por descaso de decisões econômicas e políticas, que só têm nos prejudicado. Como legítimos representantes deste setor econômico, somos responsáveis pelo fortalecimento do conhecimento centenário que nossos profissionais da Pesca têm e que precisam deixar para as futuras gerações, seus filhos e familiares.

Por estes motivos, além de outros mais, afirmamos que somos contra o projeto do porto no Barreto, pois seria destruir nossa própria categoria, da qual somos obrigatórios defensores. Nestes termos, solicitamos que seja negada a licença ambiental para este projeto, que é absolutamente contrário aos nossos interesses, pois iria destruir completamente toda nossa cadeia produtiva, que é a atividade econômica primeira de Macaé.

Atenciosamente,

Sérgio dos Santos Pinto Júnior
Sérgio dos Santos Pinto Júnior
(Pres: Associação Mista dos Pescadores)

Assoc. Mista de Pescadores de Macaé
Sérgio dos Santos Pinto Júnior
Presidente
Tel: (22) 9737-0417

ANEXO II

5 MOTIVOS ESTRUTURAIS PARA A NÃO CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PORTO EM MACAÉ

Professor Aristides Arthur Soffiati Netto – UFF – Campos dos Goytacazes

1- O trecho costeiro entre a margem esquerda do Rio Macaé e a margem direita do Rio Itapemirim é geologicamente novo. Podemos identificar nele três formações.

A mais antiga é a Formação Barreiras, com idade estimada em 60 milhões anos, ou seja, menos de 10% da zona serra, que domina o noroeste fluminense.

A segunda é representada pelas planícies aluviais, com menos de 5 mil anos.

A terceira é constituída por três restingas: a de Jurubatiba, a do Paraíba do Sul e a de Marobá. A de Jurubatiba tem cerca de 120 mil anos.

Como não existem formações pedregosas nesta costa, qualquer empreendimento da estatura de portos implica em grande destruição do ambiente, de forma a ajustá-lo aos interesses do empreendimento.

Como o fundo do mar é raso, torna-se necessária a abertura de longos, largos e profundos canais de acesso, o que significa revolvimento de fundo e disposição de sedimentos também no assoalho marinho.

Não havendo formações pedregosas, é preciso construí-las no mar, o que causa pressão sobre pedreiras. A retroárea aumenta mais ainda os impactos ambientais.

2- A circulação de navios vai aumentar as perturbações na zona marinha, já empobrecida pelos cerca de 30 anos de funcionamento das plataformas de exploração de petróleo da Petrobras e de outras empresas. Os impactos sobre a atividade pesqueira aumentarão.

3- O porto projetado encontra-se na zona de amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e das Unidades de Conservação do Arquipélago de Santana.

4- A cidade de Macaé já se encontra saturada com as atividades da Petrobras e de empresas associadas. A parte urbana consolidada se expande cada vez mais em direção à Região dos Lagos, promovendo a conurbação de Macaé-Rio das Ostras-Barra de São João-Unamar.

A saturação de Macaé também está obrigando a cidade a se expandir para o interior, sobre área rural, exigindo o nivelamento do terreno com aterros. Assim, elevações estão sendo desmanteladas para fornecer material de aterro de áreas que funcionam como amortecedores de cheias e como ecossistemas aquáticos ricos em vida.

5- Nesta mesma zona costeira que se estende do Rio Macaé ao Rio Itapemirim, existem quatro complexos portuários em andamento: o de Barra do Furado, o do Açú, o de Canaã e o de Presidente Kennedy.

Um terminal a mais só aumentará a sinergia negativa. A sobrecarga para a zona costeira já é grande demais para comportar novo complexo portuário.
