



# Construindo a governança local para a gestão socioambiental na Amazônia

Philippe Jean Louis Sablayrolles<sup>1</sup>  
Noemi Sakiara Miyasaka Porro<sup>2</sup>  
Myriam Cyntia Cesar de Oliveira<sup>3</sup>

**RESUMO:** O trabalho introduz e discute o conceito de governança local para a gestão socioambiental em terras tradicionalmente ocupadas e assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia. Tomando como objeto empírico focos emergentes de governança local, registraram-se as tentativas de embasamento em ações concretas, levadas a cabo em determinados contextos por atores engajados na construção de novas instituições. O texto analisa sete sistemas socioecológicos locais, abrangidos pelo projeto “Manejo da Gente: propostas locais de gestão ambiental”, conduzido pela Universidade Federal do Pará. Observou-se que os aspectos técnicos, econômicos e de comercialização, as questões de conflitos com atores externos ou internos às comunidades, as relações com órgãos públicos exigem uma atuação articulada em dois níveis, o local e o regional/estadual. O processo de empoderamento dos atores locais demanda atuações multifacetadas e interinstitucionais nestes dois níveis, operadas por redes formais e informais e com o apoio da cooperação nacional e internacional. O texto ressalta a importância de novas formas de politização das iniciativas de manejo florestal comunitário e de gestão socioambiental que vêm emergindo gradualmente em territórios tradicionais e assentamentos de reforma agrária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conflitos Socioambientais; Gestão dos Recursos Naturais; Comunidades Tradicionais; Ação Coletiva; Amazônia Brasileira.

## BUILDING LOCAL GOVERNANCE FOR SOCIO-ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE AMAZON

**ABSTRACT:** The paper introduces and discusses the concept of local governance for socioenvironmental management in traditionally occupied lands and agrarian reform settlements in the Amazon. Taking as empirical object emerging foci of local governance, there were attempts to base on concrete actions, carried out in certain contexts by actors engaged in the construction of new institutions. The text analyzes seven local socioecological systems, covered by the project “People Management: local proposals for environmental management”, conducted by the Federal University of Pará. It was observed that the technical, economic and commercial aspects, the issues of conflicts with external or internal to the communities actors, relations with public agencies require articulated action at two levels, local and regional / state. The empowerment process of local actors demands multifaceted and interinstitutional actions at these two levels, operated by formal and informal networks and supported by national and international cooperation. The text emphasizes the importance of new forms of politicization of community forest management and socio-environmental management initiatives that are gradually emerging in traditional territories and land reform settlements.

<sup>1</sup>Docente do Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares (INEAF), Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: [philippe\\_sablayrolles@hotmail.com](mailto:philippe_sablayrolles@hotmail.com)

<sup>2</sup>Docente do Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares (INEAF), Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: [noemip@uol.com.br](mailto:noemip@uol.com.br)

<sup>3</sup>Docente do Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares (INEAF), Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: [myriam.oliveiral@gmail.com](mailto:myriam.oliveiral@gmail.com)

**KEYWORDS:** Socioenvironmental Conflicts; Natural Resource Management; Traditional Communities; Collective Action; Brazilian Amazon.

### **PORQUE GOVERNANÇA LOCAL DA GESTÃO SOCIOAMBIENTAL<sup>4</sup> ?**

O cenário mundial de aceleração das mudanças climáticas, contraditoriamente, coincide com retrocessos espetaculares no campo das políticas ambientais nacionais, desdobramentos associados às eleições gerais recentes, como por exemplo, nos Estados Unidos e no Brasil.

Desde a década de 1990 na Amazônia brasileira, a gestão socioambiental proposta pelo governo federal está expressa em políticas e programas que visam manter moderados os impactos ambientais gerados pelo desenvolvimento de povos e comunidades tradicionais locais e controlar as degradações e conflitos decorrentes das frentes de atividades empresariais mais ativas (mineração, pecuária e extração madeireira ilegal, principalmente).

Porém, apesar dos avanços especialmente embasados na Constituição de 1988, a ação pública permaneceu marcada por desequilíbrios e incoerências entre o componente ambiental e os componentes visando o desenvolvimento econômico. De um lado, foram implementadas novas formas de ordenamento territorial e fundiário, com a implantação de diferentes categorias de áreas protegidas de uso sustentável, o reconhecimento jurídico de terras tradicionalmente ocupadas (ALMEIDA, 2004) e de regras de manejo e gestão de recursos socioambientais. Normas públicas referentes ao uso dos recursos naturais foram adotadas, como por exemplo as regras de manejo em áreas protegidas, as regras do Novo Código Florestal, a legislação relativa ao manejo florestal. Porém, de outro lado, nesse mesmo período, modificações profundas no Código Florestal e no Código de Mineração, bem como os grandes investimentos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), expressaram a fragilidade do chamado desenvolvimento sustentável na formulação das políticas públicas.

A despeito dessas contradições, não se pode negar os avanços realizados na participação da sociedade civil na definição e execução de políticas socioambientais no referido período. O governo pretendeu regular as dinâmicas socioambientais e implementar espaços de gestão compartilhada das políticas públicas setoriais e territoriais junto com os atores locais e a sociedade civil envolvidos, em consonância com o paradigma democratizante da governança pública (RONCONI, 2011).

<sup>4</sup> Neste texto, o termo socioambiental remete à intrínseca conexão entre os fatores ambientais e sociais, que se constitui e se transforma em processos politizados (SANTILLI, 2005).

Este modelo de atuação pública acaba atribuindo importantes responsabilidades de gestão para as comunidades de usuários dos recursos e suas organizações, enquanto a intervenção direta dos agentes públicos limita-se a ações esporádicas de fiscalização.

Diretamente interessados na gestão, conhecedores das dinâmicas ecológicas e das práticas locais de exploração dos recursos, sujeitos envolvidos na definição e na implementação das regras de gestão, os atores locais tornam-se elementos chaves da gestão socioambiental. Neste sentido, o sucesso do que podemos chamar de governança local da gestão socioambiental depende significativamente da constituição progressiva de parcerias efetivas entre os órgãos públicos e as comunidades de usuários.

No Brasil, as recentes discontinuidades governamentais, que vêm desde o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff e continua com os mandatos que a sucederam dos presidentes de direita Michel Temer e Jair Bolsonaro, fortaleceram os empresários rurais e seus lobistas do Congresso, ao mesmo tempo em que significaram a perda de espaço das organizações de direitos humanos, meio ambiente e sociedade civil. No Governo Bolsonaro, a participação de representantes de comunidades locais em projetos e programas ambientais, bem como em Comissões Nacionais de gestão pública em ministérios e agências ambientais, em nível nacional e local, foi abruptamente interrompida.

Esse retrocesso em termos democráticos vem se expressando crescentemente em prejuízos ambientais. O desmatamento começou a aumentar já no segundo mandato da presidente Dilma, juntamente com a aprovação de grandes projetos de infraestrutura e profundas mudanças na legislação ambiental (Código Florestal e Código da Mineração). A legislação fundiária também mudou, favorecendo a titulação individual, como se constata na Lei nº 13.465, aprovada em 2017, que restringe a regularização da posse comum e coletiva. A tendência de redução do desmatamento observada a partir de 2004 começa a se reverter em 2012, especialmente no estado do Pará, afetando fortemente os ecossistemas sob florestas ombrófilas, mas também em florestas secundárias.

Dentro deste cenário, a governança local do manejo dos recursos sociais e ambientais nas terras tradicionalmente ocupadas e em assentamentos deve ser um eixo privilegiado de reflexão e de intervenção. O compromisso com os direitos de povos e comunidades tradicionais e com a gestão socioambiental exige melhor conhecer os desafios enfrentados localmente e a elaboração coletiva de soluções com o protagonismo das comunidades interessadas. Para tanto, deve-se considerar mais precisamente as capacidades dos usuários de recursos naturais para estabelecer

e manter regras locais de gestão compatíveis com sua sustentabilidade, valendo-se dos avanços acumulados na melhoria do arcabouço legislativo e normativo do Estado, que permanece mesmo em contexto de mudanças no Governo Federal.

Um contexto macropolítico negativo certamente fragiliza estas capacidades, mas não as anula (MEDINA, 2012). Justamente por este motivo, tais capacidades e a cooperação dos atores locais devem ser reforçadas, a partir do conhecimento dos seus condicionantes, dos mecanismos capazes de fortalecê-las, sejam de ordem técnica, organizativa, institucional ou legal. A parceria com as comunidades usuárias de recursos naturais deve construir propostas locais de manejo e gestão, sustentadas por suas organizações, formais ou informais, e orientar os ajustes necessários na legislação e na atuação dos órgãos públicos, bem como a criação de novas normas públicas.

O projeto “Manejo da gente: propostas locais na gestão ambiental”<sup>5</sup>, conduzido pelo Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares (INEAF), da Universidade Federal do Pará, visa implementar ações com vistas a reduzir a distância entre a legislação, as políticas ambientais e as práticas concretas das comunidades rurais através de um trabalho de sensibilização e capacitação, bem como da implementação efetiva de projetos de manejo de recursos florestais e de pastagens. A ideia é de que a partir disso seja possível qualificar o diálogo entre os atores locais (tanto aqueles conceituados como camponeses quanto como povos e comunidades tradicionais amazônicos) e as agências governamentais que implementam essas políticas, tais como SEMAS, ICMBio, IBAMA, INCRA, entre outras. O projeto fomentou a discussão entre as partes e propôs instrumentos (por exemplo, planos de gestão, planos de manejo, protocolos comunitários de gestão, documentos preparatórios para chamadas públicas) que possam conciliar as necessidades e exigências sociais e ambientais nos diferentes níveis (local, estadual e federal).

O projeto se concentrou em sete sítios, diferentes em termos de ecossistemas, de recursos e de níveis de organização comunitária: quatro no Pará (municípios de Anapu, na região da Transamazônica, Abaetetuba e Cametá, na região do Baixo Tocantins, Salvaterra, no Arquipélago de Marajó, e Paragominas, na região do Nordeste paraense) e três no Maranhão (Lago do Junco e São Luís Gonzaga, na região do Vale do Mearim, e Matinha, na Baixada Maranhense). Seu modo operacional elegeu quatro etapas implementadas em cada sítio: (a) a mobilização das comunidades interessadas no sítio através de oficinas; (b) a identificação das práticas locais de gestão orientadas para a sustentabilidade e relacionadas com a legislação; (c) o planejamento participativo das propostas e a implementação dos

<sup>5</sup> O projeto Manejo da Gente recebe um financiamento de Climate And Land Use Alliance (CLUA), Estados Unidos

pilotos de manejo; (d) a mediação com os órgãos públicos competentes, visando viabilizar e reforçar o manejo proposto localmente. A diversidade dos sítios escolhidos pelo projeto, o acompanhamento e a relatoria das atividades realizadas permitem contribuir no debate sobre a problemática da governança local.

### **A CONSTITUIÇÃO DA GOVERNANÇA LOCAL POR AGENTES LOCAIS E GOVERNAMENTAIS**

A governança local da gestão socioambiental decorre de práticas, pelos menos parcialmente, articuladas e coerentes entre as comunidades de usuários e os órgãos públicos. Neste sentido, é importante entender as lógicas condicionantes dessas articulações e o papel específico das comunidades de usuários e das suas organizações na governança local.

A análise das capacidades locais de governança começa pelo entendimento dos processos vigentes de territorialização das comunidades usuárias, quando agem para assegurar seu domínio sobre os recursos naturais. O processo de territorialização, em contexto de conflito, é um elemento chave da criação de identidades. Como o fórmula (LITTLE, 2004): “A defesa do território torna-se um elemento unificador do grupo [...]. A constituição e a resistência culturais de um grupo social são dois lados de um mesmo processo”.

Nos casos estudados, os impactos sobre o processo de territorialização em terras tradicionalmente ocupadas constituem a motivação para um primeiro nível de interação entre as comunidades usuárias de recursos e o Estado. Na Amazônia, os conflitos recorrentes, as pressões e a concorrência pelo acesso aos recursos, são primeiro tratados através de medidas públicas de ordenamento fundiário e de destinação das áreas, para posteriormente estabelecer regras de manejo determinadas pelos órgãos competentes que variam conforme o tipo de situação considerada. A relação mais crucial entre as comunidades locais e o Estado começa pela questão do domínio sobre os recursos naturais: essa questão que se concentra inicialmente em aspectos fundiários nasce antes das problemáticas de gestão e de manejo, e na maioria dos casos continua existindo em paralelo. Mediante proibições de acesso de determinadas categorias de usuários aos recursos naturais, a relativa consolidação do território comunitário é sinônimo do controle sobre os mesmos: ela é a condição para que os usuários possam elaborar e consolidar regras coletivas de manejo (OSTROM, 1990). Esse manejo dos recursos submetido às regras coletivas formais ou informais, por sua vez, constitui, o segundo nível de interação entre órgãos públicos e comunidades de usuários. Na Amazônia brasileira, os dois níveis de interação (territorialização e gestão dos recursos) operam em paralelo.

Desde os anos 1990, vários autores vêm discutindo os condicionantes da ação coletiva dos usuários para a gestão local dos recursos naturais (POTEETE *et al.*, 2011; OSTROM, 1990; WEBER, 1997). O quadro teórico envolve: (a) as lógicas e práticas dos diferentes usuários dos recursos; (b) o estabelecimento de regras de apropriação, acesso, uso e manejo; (c) regras estabelecidas em diferentes instâncias de cooperação e governança, incluídas as políticas públicas, com graus diferentes de formalização jurídica. Este quadro, multidisciplinar, associa análises: (a) das dinâmicas biológicas e ecológicas dos recursos; (b) das lógicas técnicas e econômicas das diferentes categorias de usuários, das técnicas de extração e coleta utilizadas; (c) dos modos de apropriação do recurso e dos conflitos decorrentes, resultando na pressão de exploração do recurso considerado; (d) das regras de gestão elaboradas, adotadas e implementadas coletivamente pelos usuários levando em conta as políticas públicas (TUCKER; OSTROM, 2009).

Em sistematização recente sobre o tema, POTEETE *et al.* (2011, p. 304) propõem a noção de *sistema socioecológico*, composto de duas camadas principais: a primeira é constituída pelo sistema de recursos naturais explorado e manejado pelos usuários de acordo com determinadas regras coletivas; a segunda é composta pelo ambiente ecológico, social, econômico e político mais amplo. A interação entre usuários e o Estado estabelece-se nas duas camadas desse sistema: na primeira, para definir e ajustar as regras de gestão e manejo dos recursos; e na segunda, para consolidar o processo de territorialização. A governança local dos recursos pode ser, assim, definida como um dispositivo multiatores de territorialização, que delinea a gestão.

Além disso, tal problemática exige ações e pesquisas envolvendo obrigatoriamente um grupo de profissionais de várias disciplinas e competências (WEBER, 1997). A participação de unidades interdisciplinares de Universidades, cujas práticas integradas de ensino-pesquisa-extensão têm capilaridade junto a organizações sociais, é elemento salutar nas ações públicas referentes a governança ambiental.

A possibilidade e a qualidade da ação coletiva e da cooperação entre os diferentes usuários com acesso legítimo aos recursos são elementos chaves na governança local e estão condicionados por variáveis locais, tais como: os resultados econômicos esperados da cooperação; a comunicação e a confiança entre usuários, decorrentes das relações e das normas sociais vigentes; o tamanho do grupo de usuários; a transparência sobre as práticas de extração e manejo; a existência de meios de sanção efetiva (POTEETE *et al.*, 2011). Melhorar o conjunto desses elementos deveria constituir programas de intervenção e assistência técnica para consolidar a ação coletiva local de gestão dos recursos.

Idealmente, o Estado estabelece suas políticas visando o ordenamento da

exploração sustentável dos recursos entre os diferentes usuários. No entanto, o papel dos órgãos públicos na governança local só tem eficácia na medida em que participam da elaboração e legitimação das regras de manejo e gestão junto com as comunidades de usuários, regras estas consoantes com o sistema socioecológico local. Nestes termos, para alcançar os resultados esperados desse processo, o Estado precisaria delinear, efetivar e concretizar sua atuação, mantendo consensuada relação com os usuários legitimamente constituídos, o que não tem ocorrido em várias situações nesses últimos anos. Tanto a ausência do Estado como sua intervenção autoritária são riscos para a governança local.

No intuito de trazer elementos mais concretos para essa discussão sobre governança local para a gestão socioambiental são apresentados a seguir diferentes contextos da realidade amazônica, a partir dos quais é possível observar e analisar mais de perto o sistema socioecológico e o papel que as comunidades de usuários e os órgãos públicos desempenham nesse processo de governança local.

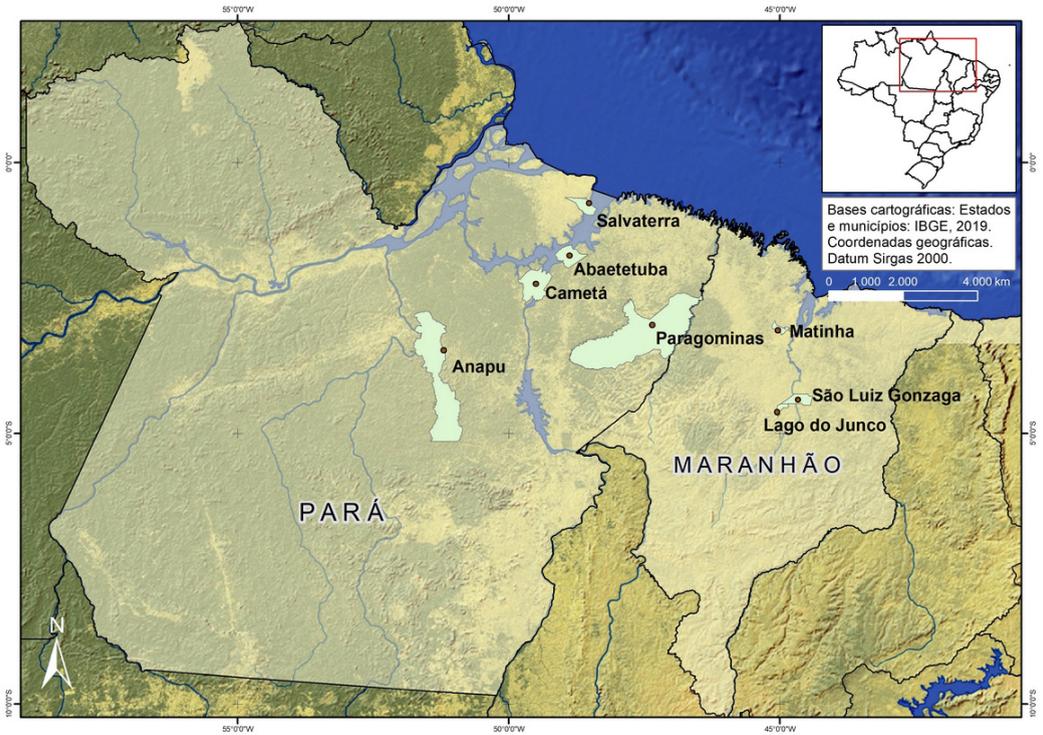
#### **A GOVERNANÇA LOCAL PARA A GESTÃO SOCIOAMBIENTAL EM SETE SÍTIOS AMAZÔNICOS**

Os sítios escolhidos apresentam uma diversidade de situações, tanto em termos ecológicos, como sociais, no sistema local de usuários dos recursos, suas práticas e estratégias, seus conflitos internos e externos, suas modalidades organizativas, além da postura assumida pelos órgãos públicos competentes.

Na apresentação dos casos, objeto da primeira etapa da discussão, adotou-se o mesmo conjunto de variáveis para a caracterização das áreas, a saber: o sistema de recursos naturais considerado; as categorias de usuários e os conflitos nos processos de territorialização vigentes; o tipo de manejo almejado pelas comunidades locais de usuários e os pilotos implementados no âmbito do projeto; o papel das organizações locais de usuários; e o papel dos órgãos públicos.

O mapa seguinte identifica os municípios onde estão localizados os sítios escolhidos.

**Figura 1** - Localização dos municípios de atuação do projeto Manejo da Gente (2019).



**Fonte:** IBGE, Elaboração TORRES (2019)

### **O PDS VIROLA-JATOBÁ EM ANAPÚ (PA)**

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Virola-Jatobá, em Anapu-PA (ver no mapa), região da Transamazônica, é palco histórico de conflitos agrários e conflitos relacionados ao uso dos recursos florestais, muitos deles marcados por violências e mortes, como simbolizado pelo assassinato da Irmã Dorothy Stang, em 2005. Esse tipo de assentamento é estruturado a partir de duas modalidades de apropriação da terra: uma parte familiar (20 ha em áreas de uso alternativo), onde cada família pode praticar sua agricultura e demais atividades, e uma parte de uso coletivo (todo o restante da área total), constituindo a reserva legal destinada ao manejo florestal madeireiro e não madeireiro. Para implementar o manejo florestal madeireiro, com incentivo do IBAMA e financiamento do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), a Associação Virola-Jatobá (AVJ) contratou uma empresa privada entre 2008 a 2012. Num segundo período, com a restrição do INCRA a esses contratos (Instrução Normativa Incra 65/ 2010),

a AVJ assumiu a gestão do manejo. Durante o projeto, 56 famílias, entre as 160 assentadas no PDS, faziam parte do Plano de Manejo Florestal.

Estudos sobre dinâmicas agrárias nas frentes de expansão amazônicas mostram que, enquanto estratégia de reprodução social, os agricultores familiares, colonos ou assentados, operam desmatamentos em fases iniciais de ocupação das novas terras, visando a implantação das primeiras roças, com suporte adicional de venda das toras obtidas para madeireiros ilegais e, em caso de novos deslocamentos, da venda da área desmatada para pecuaristas mais capitalizados (DE REYNAL *et al.*, 1995; SABLAYROLLES; ROCHA, 2003). A modalidade PDS de assentamento, com sua área de reserva legal sob cobertura florestal para uso coletivo e permanente, colide diretamente com as práticas locais de apropriação individual da mata e da terra para fins especulativos (corte da madeira, venda das terras desmatadas). Na prática, porém, a despeito das vantagens ambientais e sociais que pode produzir, as famílias assentadas que apostam no PDS, auto-identificadas como pioneiras, tem enfrentado sérias dificuldades, principalmente considerando os violentos conflitos travados entre os assentados e grupos locais de madeireiros ilegais, aliados a grileiros e pecuaristas, que disputam a apropriação da madeira do assentamento. E, a partir de 2017, as dificuldades se intensificam pelo expressivo aliciamento de agricultores familiares a processos de invasão a assentamentos de reforma agrária, financiados por madeireiros, políticos e pecuaristas.

A viabilização do manejo florestal madeireiro para o benefício dos assentados é, portanto, um desafio crucial na região, constituindo-se em uma alternativa mostrando que um desenvolvimento protagonizado por agricultores familiares é possível com a manutenção da cobertura florestal. Neste sentido, o projeto “Manejo da Gente” apoiou os assentados para a revisão do seu Plano de Manejo Florestal na área coletiva e o licenciamento das suas atividades agrícolas na parte de terras individuais do PDS, junto a Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade estadual (SEMAS). Após a invasão da área de manejo por madeireiros ilegais, o projeto contribuiu ainda na intermediação entre a Associação AVJ, o INCRA, o Ministério Público e a Polícia Federal.

### **OS AGROEXTRATIVISTAS DAS ILHAS DO BAIXO TOCANTINS (ABAETETUBA-PA)**

Na região das Ilhas do Baixo Tocantins, nos municípios de Aباetetuba e Cameté (ver no mapa), as atuais preocupações estão associadas ao *boom* do açaí, provocado pelo forte crescimento da demanda ao nível nacional e internacional. Esse crescimento tem produzido mudanças importantes nas práticas dos agroextrativistas comunitários, que hoje tendem muito mais para o monocultivo do açaí, aumentando,

consequentemente, a vulnerabilidade das famílias pelo surgimento ou crescimento de riscos de diferentes ordens, podendo-se citar: riscos ecológicos, pela perda de biodiversidade do ecossistema; riscos econômicos, devido ao pouco controle da cadeia de valor e dos riscos de mercado; e riscos sociais, decorrentes da diferenciação social abrupta entre peconheiros<sup>6</sup> sem-terra e camponeses auto-designados ribeirinhos, detentores de terra, açazais e meios de transporte. A isso somam-se ainda os efeitos de Grandes Projetos (Ferrovia e Porto da Vila do Conde, por exemplo) que impactam as áreas comunitárias.

A viabilização da cadeia do açaí em benefício das comunidades agroextrativistas requer a divulgação de métodos de plantio e técnicas de manejo mantendo uma biodiversidade maior nas parcelas e uma ação sobre as condições de comercialização do produto. Neste intuito, o projeto contribuiu a partir de duas frentes: uma, na realização de um Plano de Manejo de açazais visando a maior sustentabilidade ecológica dos plantios; e outra, apoiando as comunidades e suas organizações no diálogo com a Prefeitura Municipal de Abaetetuba-PA e fortalecimento do Conselho de Alimentação Escolar, no sentido de garantir a inserção do açaí no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esta última, enquanto alternativa de comercialização, apresenta as vantagens de ser um circuito curto e com volumes e remuneração previsíveis para os agroextrativistas (ALVES *et al.*, 2015).

### **QUILOMBO BAIRRO ALTO (SALVATERRA-PA)**

Já o Quilombo Bairro Alto, no município de Salvaterra-PA (ver no mapa), na Ilha do Marajó, enfrenta ameaças sobre suas práticas tradicionais de extrativismo vegetal, caça e pesca, por causa do avanço de grandes proprietários sobre as áreas tradicionalmente ocupadas, seja para implementação de agricultura industrial com forte utilização de agrotóxicos (cultivo do abacaxi, por exemplo), seja para apropriação de terras para a pecuária de búfalos. Além deles, a EMBRAPA acaba também se constituindo em um elemento de pressão fundiária em função da existência nessa área de um dos seus campos experimentais. Importante ressaltar também a pressão das transformações no consumo local, que leva a necessidades financeiras que não são supridas pelas formas tradicionais de produção.

A comunidade quilombola, de 600 pessoas, explora de forma sustentável um bacurizal, usando e beneficiando as frutas. Porém, atualmente, esta atividade está sendo ameaçada pelo corte das árvores para a exploração madeireira pelos próprios membros da comunidade, cujos benefícios têm privilegiado somente os poucos que se apropriam desta madeira. Neste sítio, o projeto apoiou a Associação

<sup>6</sup> Extrativista do açaí. O nome vem de “peconha”, um utensílio rudimentar amazônico similar a um cinto utilizado para a escalada das árvores.

de Remanescentes de Quilombo de Bairro Alto – ARQBA realizando, de forma participativa, uma avaliação financeira da venda de frutas beneficiadas de Bacuri e contribuindo na elaboração de um acordo de uso comunitário do bacurizal, com a implantação de uma unidade demonstrativa de manejo. Cursos de processamento de alimentos também foram realizados, no sentido de motivar a comunidade a dialogar sobre o custo benefício entre as duas formas excludentes (coleta de frutos versus toras) de acesso aos bacurizais.

### **ASSENTADOS PECUARISTAS FAMILIARES (PARAGOMINAS-PA)**

Paragominas-PA (ver no mapa), no Nordeste paraense, ficou bastante conhecida pelos seus altos índices de desmatamento relacionados, principalmente, às dinâmicas da pecuária extensiva e da atividade madeireira no município. Em resposta a isso, há pouco mais de uma década implementa a política de “Município Verde”, regulamentando os desmatamentos sobretudo dos pecuaristas empresariais que dominam a estrutura fundiária local. A Prefeitura estruturou suas secretarias e criou mecanismos para o licenciamento e o monitoramento ambiental, valendo-se muitas vezes de parcerias externas, e em contrapartida, a cadeia de valor da pecuária local tem acesso facilitado a mercados e aos benefícios das políticas públicas. Esta política não beneficia, no entanto, os pequenos pecuaristas familiares, moradores de Projetos de Assentamentos (PAs): como sua extensão territorial é baixa, as áreas de assentamento e agricultura familiar são deixadas sistematicamente em segundo plano pelo poder público municipal.

Estes pecuaristas familiares, seguindo em geral uma dinâmica de exploração bem característica das fronteiras agrícolas (DE REYNAL *et al.*, 1995), têm desmatado suas terras para formação de roças e posterior implantação de pastos para o gado; nesse processo não excluem as áreas de preservação previstas no Código Florestal, tampouco desenvolvem sistemas de produção que incluam o componente florestal. Com pouco acesso a assistência técnica e aos créditos públicos, estes agricultores sofrem atualmente as consequências ambientais do desmatamento irrestrito que realizaram: diminuição da qualidade dos solos, assoreamento dos cursos d’água e diminuição dos pontos de acesso à água para os animais, falta de sombra para o rebanho, falta de madeira para uso local (cercas, construções, etc.), além da falta de alternativas de renda em sistemas de produção exclusivamente pecuários. Neste contexto, após um diagnóstico participativo realizado com 28 famílias, o projeto selecionou no PA Luiz Inácio seis famílias da comunidade Nova Jerusalém para implementar o plantio de espécies de interesse na modalidade de recuperação das áreas de preservação permanente (APPs), apresentando esta como uma alternativa

que procura conciliar o interesse econômico com a recuperação do passivo ambiental. Ainda como ação complementar, mas igualmente importante, o projeto contribuiu também na informação das famílias sobre as regras do Novo Código Florestal.

### **A COPPALJ NO MÉDIO MEARIM (LAGO DO JUNCO-MA)**

No Maranhão, a luta das quebradeiras de coco-babaçu alcançou o noticiário nacional. O Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) estruturou-se em quatro estados e fundou cooperativas de beneficiamento e comercialização dos subprodutos do babaçu em escala local e interestadual. Embora o Movimento exista desde o final da década de 1980 em ambas regionais, há 28 anos no Vale do Mearim se trabalha através de Cooperativa vinculada à Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão – ASSEMA e há oito anos o MIQCB iniciou o trabalho cooperativo na Baixada Maranhense através da Cooperativa Interestadual do Movimento das Quebradeiras de Coco Babaçu (CIMQCB). O projeto apoiou o movimento das quebradeiras em três locais do Maranhão com diferentes problemáticas. No Lago do Junco-MA (ver no mapa), Vale do Médio Mearim, a atuação principal é da ASSEMA. A problemática central estabelece-se entre as quebradeiras de coco babaçu e os fazendeiros proprietários dos babaçuais. As quebradeiras (326 famílias) estão representadas pela cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Lago do Junco (COPPALJ), que já viabiliza o beneficiamento de subprodutos do babaçu. O projeto trabalhou na elaboração de boas práticas de manejo dos babaçuais, buscando envolver os fazendeiros proprietários e as quebradeiras em diálogos e, eventualmente, acordos sobre estas práticas.

### **O QUILOMBO DE MONTE ALEGRE-OLHO D'ÁGUA DOS GRILOS (SÃO LUÍS GONZAGA-MA)**

Já em São Luís Gonzaga-MA (ver no mapa), as comunidades locais do Quilombo de Monte Alegre-Olho d'Água dos Grilos vivem um conflito interno entre partidários da privatização das terras (e do loteamento do Quilombo) e da manutenção das terras em comum. Nesse caso, o projeto focou o manejo de babaçuais nas terras de uso comum sob a expansão da pecuária, pivô do conflito. Devido ao acirramento do conflito, foi necessário estabelecer um acordo de cooperação técnica entre a UFPA, INCRA e Secretaria de Agricultura Familiar de Estado do Maranhão, para a elaboração de um Relatório Antropológico, instrumento de diálogo entre os atores locais conflitantes e entre eles e o INCRA, Justiça Federal, Defensoria Pública da

União e Ministério Público Federal.

Integrado a esse processo, está em fase de mapeamento de pastagens, para seu redimensionamento e implantação de uma Unidade Demonstrativa de sistema agrosilvopastoril (arroz seguido de pasto e babaçual) para uma pecuária intensificada para a agricultura familiar.

Neste caso, a relevância do projeto se deu no aprendizado de que, como a identidade quilombola não pode nem deve ser imputada, o Decreto 4887/2003 que regulamenta os territórios quilombolas deveria ser re-interpretado. Tal como está, o Decreto reza que agricultores familiares que não se auto-identifiquem como quilombolas em território auto-atribuído como quilombo, devem ser desintrusados. Essa desintrusão viola formas de gestão socioambiental que deveria agregar famílias que via de regra tem a mesma ancestralidade e forma de produção.

Ocorre que cerca de 50 % das famílias passaram a rejeitar a designação e a lotear as terras de uso comum, a revelia de decisão judicial. O projeto permitiu a elaboração de um esquema conceitual que identifica o Quilombo como território quilombola que comporta em si, além dos auto-designados quilombolas, membros de uma comunidade tradicional que assim não se reconhece, mas que tem direitos sobre a terra em que nasceram e até hoje vivem. A garantia das terras de uso comum está baseada em direito constitucional dos quilombolas e, atualmente, esgotadas as possibilidades de diálogo, sua violação está sendo tratada no campo judicial.

### **OS QUILOMBOS DE BOM JESUS E SÃO CAETANO (MATINHA-MA)**

Em Matinha-MA (ver no mapa), na Baixada Maranhense, o conflito com os criadores de búfalos e seus apoiadores nas áreas úmidas é acirrado. A Área de Proteção Ambiental (APA) a qual pertence os quilombos de Bom Jesus e São Caetano é registrada na Convenção sobre as Zonas Úmidas de Importância Internacional Especialmente Enquanto Habitat de Aves Aquáticas, também conhecida como Convenção de Ramsar<sup>7</sup>. Nesta área, o projeto “Manejo da Gente” apoiou as Associações Quilombolas da APA discutindo um Protocolo Comunitário para a gestão do território, as práticas de manejo com as comunidades envolvidas e criando uma Unidade Demonstrativa de Manejo de Campos Inundáveis, como proposta de resistência às cercas dos criadores.

<sup>7</sup>Estabelecida em fevereiro de 1971, na cidade iraniana de Ramsar, a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, mais conhecida como Convenção de Ramsar, está em vigor desde 21 de dezembro de 1975. Foi incorporada plenamente ao arcabouço legal do Brasil em 1996. Estabelece marcos para ações nacionais e para a cooperação entre países com o objetivo de promover a conservação e o uso racional de áreas úmidas no mundo. Ao longo do tempo, ampliou sua preocupação com a conservação e uso sustentável dessas áreas, bem como o bem-estar das populações humanas que delas dependem.

Os consultores do projeto “Manejo da Gente”, egressos do Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas (PPGAA) do INEAF, foram contratados pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) para constituir uma mesa de diálogo quilombola, ampliando assim a esfera de debates sobre a regularização de quilombos no Estado do Maranhão.

Tanto a limpeza de 4,5 ha de campos inundáveis, como a ação pública da retirada de cercas elétricas que cortavam os campos, foram expressões da busca de governança local para uma gestão socioambiental.

O quadro seguinte (Quadro 1) resume os traços diferenciados destes sistemas socioecológicos, os conflitos em curso, as propostas de manejo acordadas entre o projeto Manejo da Gente e as comunidades locais e os órgãos públicos mais diretamente envolvidos nas atividades.

Após dois anos de atuação do projeto “Manejo da Gente”, é possível caracterizar alguns resultados dessas tentativas e analisar as causas dos avanços ou insucessos, procurando identificar quais desses resultados decorrem de problemas técnicos e econômicos, de problemas de territorialização e conflitos, de cooperação entre usuários comunitários, e o que decorre da postura dos órgãos públicos. Estes elementos constituem a segunda etapa da nossa discussão.

Em Anapu, as questões de legitimidade do processo de territorialização continuam dominando, na ausência de um Estado que garanta a eficácia dessa modalidade de regularização. A Associação Virola Jatobá enfrenta a pressão dos madeireiros ilegais e dos fazendeiros vizinhos. Estas pressões, em um contexto de morosidade dos órgãos públicos, tornaram-se caso de polícia após a invasão da área de manejo florestal, em novembro de 2017. Verificou-se ao longo do processo a morosidade nas ações de comando e controle. As pressões sofridas também produziram consequências internas na Associação dos assentados (AVJ) na medida em que parte dos assentados recém-chegados questiona a opção pela gestão da área coletiva, prevista no formato legal do PDS. São observados, inclusive, casos de famílias que desistiram do PDS, num contexto onde segmentos do campesinato aderiram ao mercado ilegal de terras e madeira na Transamazônica. Nessa área, a despeito da forte mobilização das equipes do projeto para a elaboração da documentação necessária, o licenciamento das atividades agrícolas não foi realizado pelo órgão ambiental responsável. Essa morosidade da SEMAS para licenciar as atividades agrícolas fragiliza a economia das famílias e, conseqüentemente, a proposta de manejo florestal. Também se pode questionar a viabilidade técnica e econômica do manejo florestal mecanizado, com os altos volumes financeiros a serem gerenciados pela Associação AVJ.

**Quadro 1-** Caracterização dos sistemas socioecológicos em sete sítios amazônicos.

Sítio	Sistema de recursos naturais considerado	Categorias de usuários	Pilotos de manejo almejados Órgãos públicos envolvidos
PDS Virola-Jatobá, Anapu-PA	Floresta ombrófila (madeiras e produtos não madeireiros)	160 famílias assentadas 56 famílias envolvidas no manejo florestal Associação AVJ Conflitos com madeireiros ilegais, grileiros de terra, pecuaristas	Revisão do Plano de Manejo Florestal, Licenciamento de atividades agrícolas nas áreas de uso alternativo do PDS INCRA, SEMAS, MP, PF
Ilha do Capim em Abaetetuba e Cameté-PA	Ilhas do estuário (açaçais, miritizais <sup>8</sup> )	Comunidades agroextrativistas do açai. 30 famílias envolvidas (Ilha do Capim). Grandes projetos	Incluir o açai no âmbito do PNAE municipal (Abaetetuba) Plano de manejo de açaçais PM Abaetetuba
Quilombo Bairro Alto em Salvaterra-PA	Ilhas do estuário (áreas de extrativismo vegetal, caça, pesca) Bacurizal	Comunidade tradicional quilombola (600 pessoas) Cercamentos promovidos por bubalinocultores <sup>9</sup> e monocultivos Oposição entre dois usos do Bacurizal (frutas, madeira)	Avaliação financeira da venda de frutas beneficiadas de Bacuri e capacitação Acordo de uso comunitário do Bacurizal
PA Luiz Inácio em Paragominas-PA	Floresta ombrófila totalmente desmatada para a pecuária	Famílias assentadas, praticando a pecuária leiteira e a pequena agricultura, sem acesso às políticas públicas	Viveiros de mudas e unidade demonstrativa de recuperação de matas ciliares (APPs)
Lago do Junco-MA	Florestas secundárias de babaçu e pastagens	Quebradeiras de coco babaçu. Cooperativa COOPALJ Fazendeiros proprietários dos babaçuais	Demonstrar a viabilidade da gestão territorial dos recursos. Acordo de manejo de babaçuais envolvendo quebradeiras e fazendeiros
Quilombo de Monte Alegre-Olho d'Água dos Grilos, São Luís Gonzaga-MA	Florestas secundárias de babaçu e pastagens	Conflito entre partidários da privatização das terras e da manutenção das terras em comum	Manejo de babaçuais nas terras de uso comum
Quilombo Bom Jesus, Matinhama-MA	Campos inundados (áreas alagadas e campos úmidos)	Quebradeiras de coco Babaçu Criadores de Búfalos inviabilizando as práticas comunitárias	Acordo comunitário de gestão dos campos inundados

**Fonte:** Projeto Manejo da Gente, INEAF-UFPA, 2019.

<sup>8</sup>O buriti (nome científico: *Mauritia flexuosa*), ou popularmente miriti no estuário amazônico, é uma palmeira de ampla distribuição no território nacional, presente em áreas alagáveis.

<sup>9</sup>Criadores de búfalos.

O manejo florestal mecanizado e em escala de POAs de 500 ha/ano é um modelo distante da realidade técnica e econômica dos assentados e isso, somado ao caráter oligopolizado do comércio local da madeira, dificulta a valorização adequada dos produtos. Contudo, no atual contexto de invasões, não se tem por hora outras alternativas que sejam capazes de deter os assédios no grau e na escala que as florestas do PDS estão sofrendo. Há necessidade de trabalhar o manejo florestal junto com as atividades agrícolas, para conseguir um calendário mais homogêneo de repartição do trabalho e dos fluxos de tesouraria.

Em Abaetetuba, os resultados obtidos pelo projeto também foram influenciados em grande medida pelas formas de atuação dos órgãos públicos locais. Apesar da mobilização da equipe do projeto, dos agricultores e de suas organizações locais (sindicato, associação e cooperativa), tem sido penoso contornar as limitações impostas por estes órgãos. Em geral, a gestão municipal apresenta os conhecidos problemas burocráticos e de organização para proceder a compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar: falta de organização e publicidade das chamadas públicas; desrespeito das condições contratuais; problemas de logística das entregas e da distribuição dos produtos; problemas na elaboração dos cardápios pelas nutricionistas e treinamento das merendeiras (TRICHES, 2015). Em termos técnicos, a falta de extensão rural no município limita fortemente a difusão de boas práticas de manejo de açaí, assim como inviabiliza a documentação dos agricultores interessados em vender no âmbito do PNAE (emissão das Declarações de Aptidão ao PRONAF – DAPs), prejudicando sua participação em mercados institucionais. O projeto tem procurado qualificar a atuação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), para influenciar a gestão municipal e para fazer funcionar o dispositivo de compras.

O Quilombo de Bairro Alto em Salvaterra-PA apresenta um cenário de territorialização em crise: a área comunitária tradicional está sendo reduzida pelo cercamento dos pecuaristas vizinhos, procedimento este sem qualquer fundamentação legal. A organização comunitária, através da fundação da associação (ARQBA), em 2005, não conseguiu impor o manejo do seu bacurizal, apesar de ciente dos resultados do estudo econômico realizado pelo projeto que demonstrou as fortes oportunidades de ganhos econômicos coletivos que a venda das frutas “in natura” ou beneficiadas poderiam produzir: o alto valor da polpa de Bacuri é real, mas somente é realizado em pequenos nichos de mercados. O corte das árvores e a comercialização de toras, por sua vez, apresenta-se para alguns indivíduos como mais vantajosa. Sendo assim, a prioridade deve ser dada a viabilização de uma alternativa coletiva de beneficiamento e comercialização das frutas, consolidando

e ampliando os mercados, constituindo-se esta a única forma de criar um consenso local sobre a gestão comum do bacurizal.

Em Paragominas, a questão que se coloca é como promover mudanças nas atuais práticas e dinâmicas de exploração dos recursos naturais mediante um contexto de extrema fragilidade organizativa e dificuldades de cooperação entre os assentados. Da mesma forma, também se colocam questões técnicas e econômicas. O projeto procurou estimular o plantio de árvores de interesse econômico na beira dos cursos d'água, como forma de recuperar APPs e atender a legislação ambiental. As espécies valorizadas pelos agricultores foram, entre outras: açaí, caju, gliricídias e andiroba. Os altos custos de implantação para o agricultor (produção das mudas, plantio e manutenção das árvores, cercamento das áreas para evitar a entrada do gado nos plantios) desestimularam a maior extensão das plantações.

De uma forma geral, a recomposição dos agroecossistemas a partir da reintegração do componente arbóreo, visando aumento da diversidade biológica e ecológica, diversificação econômica e atendimento das exigências do Código Florestal, encontra neste sítio sérias limitações. Ela passa prioritariamente pela mobilização de investimentos e pela identificação de sistemas de produção alternativos que incluam o componente arbóreo e que sejam suficientemente remuneradores para a família, ou seja, que utilizem espécies com alto potencial de retorno econômico e que levem em conta os mecanismos viáveis de comercialização dos novos produtos. Esse aumento na capacidade de investimento das famílias é fundamental para garantir o financiamento dos custos de implantação das estruturas necessárias para o desenvolvimento tanto dos cultivos perenes quanto da atividade pecuária, a exemplo do cercamento das áreas implantadas e da construção de bebedouros alternativos para o gado.

Tratando-se de uma problemática de inovação complexa, a atuação de uma assistência técnica suficientemente próxima aos assentados parece indispensável. No entanto, a fragilidade e falta de coesão das organizações locais, aliado ao desinteresse da gestão municipal no que se refere a este público, constituem limitações graves nesta perspectiva.

A problemática das quebradeiras de coco babaçu no Maranhão relaciona-se permanentemente com questões de territorialização e de garantia do acesso ao recurso. No contexto quilombola, pressões de atores externos e internos tendem a inviabilizar o manejo coletivo das áreas comuns. O conjunto de leis e normas acumulado em nível federal e estadual e a própria atual gestão estadual – todos favoráveis para garantir o acesso aos babaçuais e estabelecendo regras para o manejo das palmeiras por parte dos proprietários – nem sempre conseguem prevalecer sobre

os interesses opostos ao manejo, notadamente como acontece no Quilombo Bom Jesus (Matinha-MA). Neste sítio, a articulação das Associações Quilombolas da APA conseguiu que o Estado retirasse as cercas do Quilombo de Bom Jesus, mas as forças políticas apoiadas em níveis federais vêm retomando as áreas saneadas.

O MIQCB mantém a articulação com os órgãos estaduais e federais, o que é importante neste cenário de conflito acirrado. Nos três sítios do Maranhão, o trabalho participativo de elaboração e sistematização de boas práticas de manejo em escala territorial e a elaboração de acordos envolvendo os diferentes atores se inserem em um processo onde opera uma organização representativa das quebradeiras capaz de traduzir as exigências de manejo nas localidades em reivindicações expressas na escala estadual. A atuação deste tipo de organização, que mantém um elo forte com as organizações locais representativas das demandas das comunidades de base, constitui a condição para criar mecanismos e estabilizar processos de governança local.

O quadro seguinte (Quadro 2) resume a problemática de governança local em cada sítio.

o ponto de vista da governança local, algumas conclusões importantes revelam-se através desses resultados e são objetos dessa terceira etapa da discussão. Apesar da diversidade dos sistemas socioecológicos considerados e da intensidade dos conflitos em curso, algumas regularidades aparecem.

Em primeiro lugar, em quase todos os sítios coexistem problemáticas de várias ordens. Os conflitos de territorialização e de acesso aos recursos permanecem atuais em quase todos os sítios, como pode-se observar na difícil imposição do acesso livre aos babaçuais e a consolidação das terras quilombolas no Maranhão, no conflito violento em torno do PDS Virola Jatobá e da sua madeira, na invasão das terras quilombolas no Marajó, ou na pressão dos grandes projetos nas áreas extrativistas de Abaetetuba. Somente áreas de colonização antiga, com agricultura familiar consolidada como a do PA Luiz Inácio, em Paragominas, estão livres dessas ameaças.

Questões de natureza técnica e econômica sempre estão presentes e são objetos de reflexões e experimentos dos atores envolvidos. Isso acontece no PDS Virola Jatobá com seu modelo de manejo florestal, em Abaetetuba através da discussão sobre o manejo sustentável e a estratégia de comercialização do açaí, no Marajó através do mecanismo de beneficiamento e comercialização das frutas de bacuri, em Paragominas pela busca de modelos viáveis de sistemas de produção com componente arbóreo, e em diferentes contextos locais no Maranhão pelas discussões de modelos de manejo de babaçuais em áreas comuns.

## Quadro 2 - Caracterização da problemática de governança ambiental em sete sítios amazônicos

Sítio	Questões de natureza técnica e econômica	Questões de natureza organizativa	Postura dos órgãos públicos
PDS Virola-Jatobá, Anapu-PA	Manejo florestal mecanizado distante da realidade dos assentados. Viabilizar as atividades agrícolas junto com o manejo florestal.	Associação Virola Jatobá enfrenta sozinha os conflitos. Fragmentação do campesinato local frente à ilegalidade.	Morosidade da SEMAS Morosidade das ações de comando e controle
Ilha do Capim em Abaetetuba e Cameté, PA	Risco ecológico e econômico do monocultivo de açaí	Organizações locais com pouca influência sobre a gestão municipal. Qualificar a atuação do Conselho de Alimentação Escolar municipal.	Problemas de gestão das compras no município Falta de assistência técnica (emissão de DAP)
Quilombo Bairro Alto em Salva-terra-PA	Potencial econômico da venda de polpa de Bacuri, mas um mecanismo de comercialização de maior escala deve ser testado	Conflito interno sobre as alternativas de uso do Bacurizal	Não há atuação
PA Luiz Inácio em Paragominas-PA	Alto investimento do reforestamento de APPs. Identificar modelos sistemas de produção alternativos.	Extrema fragilidade da organização comunitária	Agricultura familiar marginalizada nas prioridades da política ambiental municipal
Lago do Junco-MA	Práticas destrutivas dos proprietários sobre os babaçuais. ASSEMA divulga boas práticas de manejo	Problema da autorização do acesso aos babaçuais permanece nos povoados menos organizados, apesar da legislação. ASSEMA adota a estratégia de elaborar acordos de manejo envolvendo os fazendeiros.	Cenário favorável na legislação e na gestão estadual
Quilombo de Monte Alegre-Olho d'Água dos Grilos, São Luís Gonzaga-MA	Viabilizar o manejo de babaçuais nas terras de uso comum	Tentativa de privatização dos comuns. MIQCB atua na busca da regularização fundiária do Quilombo	A gestão estadual apoia o interesses visando o manejo dos comuns
Quilombo Bom Jesus, Matinha-MA	Necessidade de articular manejo de babaçuais e de campos inundáveis	Problema de acesso nos campos inundáveis permanece nos povoados menos organizados. Conflito com as forças políticas locais mediado pelas Associações Quilombolas da APA.	A APA está sob Convenção de Ramsar. Conflito entre a atuação dos órgãos federais / estaduais e os interesses locais.

**Fonte:** Projeto Manejo da gente, INEAF-UFPA, 2019.

DO trabalho sobre esses temas quase sempre se associa a aspectos organizacionais locais das comunidades envolvidas. Isso é óbvio no caso de processos que envolvam comercialização ou das propostas de manejo das áreas comuns. Organizações locais legítimas e eficientes são também necessárias na difusão de modelos técnicos mais adequados, e os efeitos negativos da sua falta ou fragilidade são evidentes em Paragominas ou no Quilombo Bairro Alto em Marajó. Também a presença e atuação efetiva dessas organizações locais desempenham um papel crucial na mediação dos conflitos internos às comunidades, tais como os identificados no PDS em Anapu, no Quilombo Bairro Alto em Marajó, e no Quilombo de Monte Alegre-Olho d'Água dos Grilos em São Luís Gonzaga-MA.

Verifica-se que o conjunto dessas questões quase sempre envolve ou necessita uma interlocução constante com os órgãos públicos responsáveis em seus mais diferentes níveis. Cobranças na efetivação da legislação devem ser recorrentes, como bem mostra o exemplo do PDS Virola Jatobá quanto à morosidade do comando e controle e ação dos órgãos ambientais. A constatação é a mesma quando se analisa os contextos das quebradeiras de coco babaçu, no Maranhão, e a inserção dos extrativistas no mercado institucional de Abaetetuba. Os modelos de manejo testados são consolidados de um lado, quando processos internos à comunidade local de usuários chegam a relativo consenso, e do outro, quando são legitimados institucionalmente através da aprovação por órgãos técnicos, de pesquisa e pelos órgãos ambientais.

Em resumo, pode-se dizer que a governança local para a gestão socioambiental envolve dois níveis de atuação necessariamente articulados: na escala local, os atores defendem seus interesses no acesso à terra e aos recursos naturais, definem as questões técnicas e organizativas relacionadas ao manejo, elaboram as regras e os acordos de gestão; e na escala regional/estadual, os atores dialogam sobre a consolidação do acesso à terra e aos recursos, tanto na elaboração da legislação como na sua efetivação, e dialogam sobre as normas técnicas do manejo em escala individual ou territorial. As atividades de beneficiamento e comercialização viabilizadas em nível local beneficiam-se quando se relacionam com organizações de escala regional/estadual, como mostra o exemplo do MIQCB.

Desta forma, a noção de governança local extrapola a noção de manejo sustentável de recursos naturais e sua consolidação exige intervenções de reforço institucional das organizações de usuários para além das práticas de manejo e da elaboração de regras locais de uso. Os aspectos relacionados com as questões técnicas, de beneficiamento e comercialização, a efetivação das políticas públicas, exigem a ação de organizações estruturadas em diferentes escalas mantendo diálogo

com uma rede de atores e instituições de diferentes naturezas.

### **CONSOLIDANDO A GOVERNANÇA LOCAL DOS RECURSOS SOCIOAMBIENTAIS**

As dinâmicas observadas e os resultados alcançados nos sítios do projeto “Manejo da Gente” permitem apontar algumas prioridades para consolidar a governança local para processos de gestão dos socioambientais. Para cada uma, propõe-se parâmetros metodológicos e institucionais adequados.

Em primeiro lugar, o trabalho de apoio institucional deve identificar, junto com os usuários, modelos de exploração sustentável dos recursos viáveis em termos técnicos e econômicos. A ação coletiva e a cooperação entre os usuários se fortalece em função das perspectivas reais de ganhos econômicos (POTEETE *et al.*, 2011). Propostas técnicas e econômicas elaboradas de forma participativa, discutidas e divulgadas, clarificam localmente os incentivos para os envolvidos. Novas práticas de manejo e sua organização, mesmo se podem aproveitar modelos, soluções, experiências, normas estabelecidas de forma genérica, devem ser elaboradas a partir das especificidades locais, com enfoques participativos e multidisciplinares envolvendo os aspectos técnicos e sociais das inovações. Em termos institucionais, o ideal é a participação de entidades de reconhecida competência e experiência técnica identificadas dentre a rede de atores mobilizados, ao longo de um processo que pode ser caracterizado como pesquisa e desenvolvimento participativa (CASTELLANET *et al.*, 2003). Neste sentido, as Universidades constituem atores importantes nesses processos, pela sua capacidade de mobilização de especialistas diferentes e de elaboração metodológica.

Em segundo lugar, as experiências locais de manejo de recursos naturais quase sempre se relacionam às questões de beneficiamento e comercialização, que logicamente são cruciais para sua viabilização. As situações mais consolidadas foram protagonizadas por organizações sociais apoiadas diretamente por ONGs e agências de cooperação, evidenciando a fragilidade da assistência técnica pública em um quadro generalizado de ausência ou fragilidade econômica das formas organizativas de base na Amazônia. Em um contexto de crise financeira do Estado, o envolvimento da sociedade civil, das Universidades e das próprias organizações de agricultores, acessando recursos financeiros de várias fontes, é imprescindível.

No tema da organização econômica, o tipo de assistência é diferenciado e deve utilizar conceitos e metodologias apropriados às realidades organizativas dos agricultores e extrativistas, diferentes dos enfoques tradicionais da administração de empresas (KRAYCHETE, 2011). O reforço institucional deste tipo de organização envolve a definição do seu projeto coletivo, os aspectos organizativos e de eficácia

administrativa, bem como os temas técnicos específicos da sua atuação. As incubadoras universitárias de empreendimentos solidários podem contribuir para atender a forte demanda identificada na Amazônia.

Em terceiro lugar, parece essencial o reconhecimento pelos órgãos públicos dos sistemas de direitos e das regras de gestão estabelecidas localmente por comunidades usuárias de recursos (OSTROM, 1990; BENATTI, 1997; MEDINA, 2012). A invisibilidade da “gestão dos comuns” no Quilombo Bairro Alto, no Marajó, nos açaiçais de Abaetetuba, nos campos inundados de Matinha, nos babaçuais de Lago do Junco e de São Luís Gonzaga, no Maranhão, fragilizam a governança local. A incompreensão da Secretaria de Meio Ambiente do Pará (SEMAS) sobre a urgência e a questão de vantagem comparativa do licenciamento das atividades agrícolas e do plano de manejo florestal do PDS Virola Jatobá enfraquecem não somente a proposta de manejo, mas também a associação dos assentados e a própria proposta do PDS. A aderência rígida às regras burocráticas impediu o licenciamento das roças, apesar das falhas serem possíveis de sanar.

Do outro lado, apesar das denúncias, a SEMAS não cumpriu as regras vigentes que poderiam ter impedido 18 meses de desmatamento por invasores, com crimes intencionais de reparação impossível. O problema da vontade política dos gestores limita a postura e atuação dos servidores nos órgãos responsáveis, pois o arcabouço legal permite encontrar soluções em diferentes contextos (ALMEIDA, 2004). O mesmo ocorre com acordos de pesca, zoneamento e manejo de unidades de conservação, concessões de direito real de uso em várzea, entre outras possibilidades de gestão ambiental. Em contextos em que tanto instituições governamentais quanto camponesas encontram-se enfraquecidas, a interpretação e implementação das políticas de Estado dependem da identificação de servidores e líderes cuja agência idônea lhes permite relativa autonomia. Esta questão remete ao sistema de atores interagindo com o Estado para fortalecer a governança local.

Embora ainda restrita, a gradual emergência de novas formas de atuação das organizações sociais, delineadas em torno de uma ética do campesinato que anteriormente se diluía nos movimentos sindicais ou partidarizados – a exemplo do Movimento das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) e a articulação de comunidades tradicionais em torno do Manejo Florestal Comunitário (Observatório MFCF) – parece ser o ponto mais positivo no contexto atual. Movimentos abrangentes, mantendo o eixo da sua atuação na viabilização das propostas local de manejo comunitário e agindo em escala regional, estadual e federal para resolver os impasses locais, parecem ser atores chaves no processo de governança local. Em termos de intervenção e de assistência técnica, o processo de empoderamento

desse tipo de ator demanda atuações multifacetadas e interinstitucionais (CASTELLANET *et al.*, 2013), envolvendo assessoria administrativa e jurídica, *lobbying*, realização de pesquisas *ad hoc*, etc. Os atores mobilizados para a gestão socioambiental sustentável dos recursos devem refletir sobre a constituição de redes de entidades capazes de oferecer de forma articulada os apoios necessários nos momentos adequados.

Concluindo, consideramos que o contexto macropolítico atual não deve ofuscar os avanços acumulados na gestão dos recursos naturais e a mobilização crescente dos usuários organizados para a governança local dos recursos naturais. A qualidade crescente da representação local e regional dos usuários de recursos naturais na Amazônia abre um amplo campo para a consolidação da governança local da gestão socioambiental na Amazônia.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. D. Terras tradicionalmente ocupadas. Processos de territorialização e movimentos sociais. Somanlu: **Revista de Estudos Amazônicos do Programa de Pós-graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas**, v. 6, n. 1, 2004.

ALVES, L. N.; DE LIMA, L. N. M.; COSTA, A. P. D. Políticas Públicas e Produtos Locais: a não inserção do açaí (*Euterpe Oleracea* Mart.) na Alimentação Escolar no Estuário Amazônico. **Revista Fragmentos de Cultura-Revista Interdisciplinar de Ciências Humanas**, v. 25, n. 2, p. 287–296, 2015.

BENATTI, J. H. Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de seringueiros e quilombolas. **Revista CEJ**, v. 1, n. 3, p. 54–60, 1997.

CASTELLANET, C.; ROCHA, C. G. S. Histórico e métodos do PAET. In: SABLAYROLLES, P.; ROCHA, C. G. S. (Org.). **Desenvolvimento sustentável da agricultura familiar na Transamazônica**. 1. ed. Belém, PA; Altamira, PA: Laboratório Agroecológico da Transamazônica - LAET, 2003. p. 23–35.

CASTELLANET, C. SABLAYROLLES P., MATTOS L., OLIVEIRA C., CLAVIER P. **Contribuição de organizações de base territorial para a governança sócioambiental**. Brasília: IEB; Nogen: GRET, 2013.

KRAYCHETE, G. Estudos de viabilidade dos empreendimentos associativos:

uma metodologia apropriada. **Economia solidária**. Salvador: Bahia. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), 2011. p. 19–35.

LITTLE, P. E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Tempo brasileiro**, p. 251-290, 2004.

MEDINA, G. Governança local para manejo florestal na Amazônia. **Revista Brasileira de ciências sociais**, v. 27, n. 78, p. 67–79, 2012.

POTEETE, A. R.; OSTROM, E.; JANSSEN, M. A. **Trabalho em parceria. Ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos**. Tradução Rogério Bettoni. São Paulo: SENAC São Paulo, 2011.

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

REYNAL, V. D. et al. **Agriculturas familiares e desenvolvimento em frente pioneira amazônica**. 1. ed. Belém: LASAT/CAT, GRET, UAG, 1995.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, v. 11, n. 1, p. 21–34, 2011.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 181–200.

SABLAYROLLES, P.; ROCHA, C.G.S. (Org.) **Desenvolvimento sustentável da agricultura familiar na Transamazônica**. 1. ed. Belém: LAET (Laboratório Agroecológico da Transamazônica), AFATRA, 2003.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos-Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005. TUCKER, C. M.; OSTROM, E. Pesquisa multidisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In: MORAN, E. F.; OSTROM, E. (Org.) **Ecosistemas florestais: interação homem-ambiente**. São Paulo: Senac : Edusp, 2009. p. 109–138.

WEBER, J. Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa

de pesquisas. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental.** São Paulo: Cortez, 1997. p. 115–146.